

## **Rapporto**

### **della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2001**

del 26 febbraio 2002

---

Onorevoli presidenti, gentili signore, egregi signori,

In base all'articolo 50 capoverso 10 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11) e all'articolo 19 capoverso 1 del regolamento dell'8 novembre 1985 delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali (RS 171.126) abbiamo l'onore di sottoporvi il rapporto della Delegazione delle finanze delle Camere federali sull'attività svolta nell'anno passato.

Con applicazione dell'articolo 14 capoverso 3 della revisione della legge sul controllo delle finanze del 19 marzo 1999 (RS 614.0), il Controllo federale delle finanze, con cadenza annuale, sottopone alla Delegazione delle finanze e al Consiglio federale un rapporto sulla portata e sugli aspetti più importanti dell'attività di revisione, su accertamenti e valutazioni rilevanti, come pure sulle pendenze e sui motivi di eventuali ritardi. Il rapporto del Controllo federale delle finanze è pubblicato contemporaneamente, ma indipendentemente da quello della Delegazione delle finanze.

Vi offriamo di seguito una panoramica delle principali pratiche trattate nel 2001.

26 febbraio 2002

In nome della Delegazione delle finanze  
del Consiglio federale:

Il presidente, Rico Wenger, consigliere agli Stati  
Il vicepresidente, Urs Hofmann, consigliere nazionale

# Rapporto

## **1 Mandato e organizzazione**

### **1.1 Compiti e competenze**

I compiti e le competenze della Delegazione delle finanze sono sanciti dall'articolo 50 LRC (RS 171.11) nonché dal regolamento delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali (RS 171.126). Essi prevedono in particolare l'assunzione dei compiti e l'esercizio delle competenze seguenti:

- la Delegazione delle finanze esamina e controlla in modo particolareggiato l'intera gestione finanziaria della Confederazione;
- essa ha il diritto assoluto di prendere conoscenza, in qualsiasi momento, degli atti relativi alla gestione finanziaria;
- i decreti del Consiglio federale relativi alla gestione finanziaria come pure i rapporti di revisione e d'ispezione del CDF devono essere messi regolarmente a sua disposizione;
- in virtù degli articoli 18 capoverso 1 e 31 capoverso 3 della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0) essa è autorizzata ad approvare i crediti di pagamento o d'impegno urgenti;
- essa può deliberare sui messaggi del Consiglio federale destinati alle Camere e far conoscere il suo parere o le sue proposte alle Commissioni delle finanze o ad altre commissioni parlamentari;
- conformemente all'accordo concluso con il Consiglio federale nel 1951, essa ha il diritto di pronunciarsi su determinati provvedimenti relativi alla dei funzionari superiori;
- esse ispeziona, a turno, gli uffici, i servizi e le unità amministrative decentrate dell'Amministrazione federale.

### **1.2 Composizione della Delegazione delle finanze durante l'esercizio**

Le Commissioni delle finanze delle due Camere designano ognuna tre loro membri per formare la Delegazione delle finanze, che si costituisce da sé (art. 49 LRC). Essa è presieduta, secondo un turno annuale, da un membro delle Camere. Nell'anno in rassegna, la Delegazione delle finanze era così composta:

Nell'anno in rassegna, la Delegazione delle finanze contava i seguenti membri:

<i>Presidente</i>	<i>Vicepresidente</i>
Eric Müller, consigliere nazionale	Rico E. Wenger, consigliere agli Stati
<hr/>	
<i>Prima sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Autorità e Tribunali	Eric Müller, consigliere nazionale
– Dipartimento delle finanze	Rico E. Wenger, consigliere agli Stati
<hr/>	
<i>Seconda sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni	Felix Walker, consigliere nazionale
– Dipartimento degli affari esteri	Hans-Rudolf Merz, consigliere agli Stati
– Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport	Hans-Rudolf Merz, consigliere agli Stati
<hr/>	
<i>Terza sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Dipartimento di giustizia e polizia	Urs Hofmann, consigliere nazionale
– Dipartimento dell'economia	Urs Hofmann, consigliere nazionale
– Dipartimento dell'interno	Pierre Paupe, consigliere agli Stati

### 1.3 Sedute e compendio delle pratiche trattate

Nel periodo in rassegna, la Delegazione delle finanze ha tenuto le sei sedute ordinarie prescritte dall'articolo 50 capoverso 5 LRC (RS 171.11), della durata di due o tre ore. Nel corso delle due sessioni parlamentari essa si è inoltre riunita tredici volte in seduta straordinaria, essenzialmente per trattare affari urgenti. Nel mese di ottobre si sono svolte due sedute speciali. Infine, le tre sezioni della Delegazione delle finanze hanno effettuato complessivamente otto ispezioni. La tavola 1 offre un compendio del numero di affari trattati.

**Raffronto biennale degli affari trattati (2000 e 2001)***Tavola I*

	2000		2001	
	Numero	Mio fr.	Numero	Mio fr.
Proposte di retribuzione dei funzionari superiori (conformemente all'accordo del 1951)	32		46	
Richieste di crediti di pagamento con anticipazione ordinaria				
– totale	26	211,8	44	1948,8
– approvate	24	209,9	39	1925,0
– respinte	2	1,9	5	23,8
Richieste di crediti aggiuntivi				
– totale	4	73,5	10	4748
– approvate	3	69,5	10	4748
– respinte	1	4	0	
Revisioni e rapporti di ispezione del Controllo federale delle finanze	140		342	
Decisioni del Consiglio federale relative alla gestione finanziaria	179		138	

**2 Questioni fondamentali e temi interdisciplinari****2.1 Competenze budgetarie della Delegazione delle finanze**

La portata dei crediti richiesti con urgenza dal Consiglio federale e accettati dalla Delegazione delle finanze per la prosecuzione dei trasporti aerei e la partecipazione della Confederazione a una nuova compagnia aerea (cfr. più avanti il n. 3.2.3) ha dato adito a diversi interventi parlamentari, nei quali si auspicava una limitazione delle competenze budgetarie del Consiglio federale e della Delegazione delle finanze, limitazione da inserire negli articoli 18 capoverso 1 e 31 capoverso 3 della legge del 6 ottobre 1999 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0).

**Interventi parlamentari**

Con l'iniziativa 01.462n, il Gruppo dell'Unione democratica di Centro chiede che le competenze del Consiglio federale e della Delegazione delle finanze siano limitate, nei due articoli citati, a 100 milioni di franchi.

La mozione 01.3654 del Gruppo ecologista chiede che la Delegazione delle finanze non possa più autorizzare crediti superiori ai 100 milioni di franchi.

La mozione 01.3717 del Gruppo dell'Unione democratica di Centro postula una modifica dell'articolo 9 capoverso 2 del regolamento dell'8 novembre 1985 delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze (detto di seguito il Re-

golamento; RS 171.126), approvato dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati rispettivamente l'11 e il 12 dicembre 1985, volta a restringere l'ambito di competenza della Delegazione delle finanze.

Infine, con la mozione 01.3662n la consigliera nazionale Valender propone di limitare le stesse competenze rispettivamente a 600 e a 100 milioni di franchi, a seconda che la Delegazione delle finanze si sia pronunciata o meno all'unanimità sulla questione.

### **Legislatura e prassi attuale**

I testi di legge e i regolamenti citati negli interventi parlamentari sono i seguenti:

#### *Art. 18 cpv. 1 LFC: crediti di pagamento*

*1 Il Consiglio federale può ordinare una spesa non o insufficientemente coperta da credito di pagamento ma indifferibile, anche prima che l'Assemblea federale abbia stanziato il credito aggiuntivo. Se possibile, domanda previamente il consenso della Delegazione delle finanze delle Camere federali.*

I crediti di pagamento che la Delegazione delle finanze stanziava mediante procedura d'urgenza sono detti «crediti provvisori ordinari», mentre quelli che il Consiglio federale ha la competenza di approvare personalmente sono detti «crediti provvisori urgenti».

#### *Art. 31 cpv. 3 LFC: crediti d'impegno*

*3 Per i progetti la cui esecuzione non ammette indugi, il Consiglio federale può autorizzare l'avvio o il proseguimento dei lavori prima dello stanziamento del credito d'impegno. Se possibile, domanda previamente il consenso della Delegazione delle finanze delle Camere federali.*

Le due norme sono state inserite nella prima LFC del 18 dicembre 1968.

L'articolo 9 capoverso 2 del Regolamento ricorda semplicemente che la Delegazione delle finanze ha la facoltà di approvare i crediti di pagamento e d'impegno urgenti conformemente ai succitati articoli della LFC.

Nell'esercizio della competenze citate, la Delegazione delle finanze si è sempre accertata che il Parlamento mantenesse un ruolo di priorità nelle decisioni, limitandosi in altri termini a deliberare nei casi di assoluta urgenza.

In quest'ottica, all'inizio del 1992 la Delegazione delle finanze si è dotata di criteri di valutazione per crediti suppletivi o aggiuntivi che essa era chiamata a trattare in virtù degli articoli 18 e 31 LFC. Essa ha comunicato i suoi criteri al Consiglio federale ed è intervenuta in seguito a più riprese presso quest'ultimo per esigere il massimo rigore nella presentazione dei crediti.

Si tratta in particolare dei criteri seguenti:

- **Urgenza:** i motivi della richiesta devono accertare la necessità di approvare il credito nei tempi più ristretti possibili e l'impossibilità di attendere l'adozione del prossimo messaggio sui supplementi budgetari da parte del Parlamento. In mancanza di tale prova, la Delegazione delle finanze non entra nel merito e rinvia l'esame del credito alle Commissioni delle finanze, rispettivamente alle Camere federali.

- Rapporti congiunti del Dipartimento delle finanze: le argomentazioni presentate in questi eventuali rapporti sono esaminate dettagliatamente e costituiscono all'occorrenza l'oggetto di un colloquio con il capo del Dipartimento federale delle finanze nonché con il capo del dipartimento interessato.
- Criteri materiali: entrando nel merito della richiesta di credito, la Delegazione delle finanze verifica in particolare se era possibile prevedere il credito in occasione dell'allestimento del preventivo e, in caso negativo, se il credito è stato reso necessario da circostanze emerse successivamente. Essa verifica altresì se la richiesta di credito può essere trasferita al preventivo successivo o se essa riguarda una voce il cui credito è stato ridimensionato in occasione dell'approvazione del preventivo attuale.

Presentiamo di seguito la statistica dei crediti aggiuntivi approvati dalla Delegazione delle finanze dal 1990:

### **Evoluzione dei crediti aggiuntivi dal 1990 al 2001**

*Tavola 2*

Anno	Crediti aggiuntivi in mio di fr.	In % del preventivo	Di cui approvati dalla Delegazione delle finanze (in mio di fr.)	In % della somma totale dei crediti aggiuntivi
1990	1006	3,4	371	37
1991	2229	6,6	786	35
1992	1848	5,0	791	43
1993	2942	7,4	828	28
1994	731	1,7	237	32
1995	648	1,5	195	30
1996	1704	3,9	169	10
1997	1552	3,5	371	24
1998	764	1,6	345	45
1999	962	2,1	532	55
2000	641	1,4	210	33
2001	2968	6,1	1925	65

Questa statistica evidenzia l'eccezionalità del volume di crediti sui quali la Delegazione delle finanze è stata chiamata a deliberare, a titolo provvisorio, nel 2001.

Quest'ultima non ha sempre autorizzato i crediti urgenti; la statistica dei crediti di pagamento respinti dal 1990 è la seguente:

**Crediti aggiuntivi respinti dalla Delegazione delle finanze  
dal 1990 al 2001**

*Tavola 3*

Anno	Crediti richiesti dal CF alla DF	Crediti respinti
1990	133	2
1991	89	4
1992	102	18
1993	65	–
1994	55	4
1995	36	3
1996	32	4
1997	54	5
1998	56	7
1999	43	2
2000	26	2
2001	44	5

I crediti di pagamento per circa 50 milioni o più approvati dalla Delegazione delle finanze a partire dal 1991 sono i seguenti:

1990	I	59 mio	Pagamento di interessi dell'AFF
	II	80 mio	Misure straordinarie per le foreste (uragano nel febbraio 1990)
1991	I	150 mio	Aiuti prestati nell'ambito della crisi del Golfo
	II	80 mio	Impianto per le acque usate e i rifiuti
		138 mio	Richiedenti asilo, fatture dei Cantoni (preventivo 340 mio)
		100 mio	Garanzia contro i rischi d'esportazione: anticipo immediato
		50 mio	Collocamento del burro (credito totale 87,3 mio)
1992	I	70 mio	Debito nei confronti delle imprese della Confederazione (compensato a lungo termine)
	II	95 mio	Partecipazione alla Banca mondiale
		119 mio	Prestito negoziato sui mercati finanziari
		50 mio	Debito nei confronti delle imprese della Confederazione (compensato a lungo termine)
		90 mio	Retribuzione del personale
		65 mio	Pagamenti ai possessori di animali da macello
1993	I	600 mio	Prestito a favore dell'assicurazione contro la disoccupazione (totale del credito 1300 mio che si aggiungono ai 500 mio contenuti nel preventivo)
	II	97 mio	Acquisto dell'Executive Center Geneva: esercizio del diritto di compera
		400 mio	Prestito a favore dell'assicurazione contro la disoccupazione
1994	I	–	
	II	35 mio	Debito nei confronti delle imprese della Confederazione (compensato)

1995	I	–	
	II	49 mio	Collocamento di burro
		52 mio	Collocamento di formaggio
1996	I	–	
	II	–	
1997	I	–	
	II	101 mio	Rimborso delle spese di assistenza ai rifugiati (+ 11 000 richiedenti rispetto al preventivo)
		86 mio	Perdita derivante da prestiti di garanzia a favore dell'Ufficio federale delle abitazioni
1998	I	90 mio	Spese di tesoreria dell'AFF
	II	100 mio	Rimborso delle spese di assistenza ai rifugiati
1999	I	–	
	II	50 mio	Aiuti umanitari (in rapporto a un credito richiesto di 80 mio)
		257 mio	Richiedenti asilo (+ 25 000 richieste rispetto al preventivo)
2000	I	–	
	II	50 mio	Spese forestali (credito richiesto 140 mio)
2001	I	70 mio	Pagamento dell'IVA per l'Aggruppamento dell'armamento
		105 mio	Tagikistan (rimborso dopo due settimane)
	II	350 mio	Credito alla Jugoslavia (rimborsato una settimana più tardi)
		1248 mio	Swissair.

Da quanto esposto emerge come spesso, nel caso di crediti d'importo molto elevato, la Delegazione sia invitata a pronunciarsi mediante procedura urgente soltanto su una parte della somma richiesta (ad es. 600 mio su un totale di 1300 mio destinati all'assicurazione contro la disoccupazione). In altre situazioni, anch'esse frequenti, essa decide invece dei crediti che presentano una scadenza non prevedibile nell'immediato prima che possa essere consultato il Parlamento, ad esempio nel caso dei debiti contratti dalla Confederazione nei confronti delle sue imprese o dei suoi stabilimenti o nel caso dei prestiti d'interesse. Si osserva infine che nel 1993 la Delegazione delle finanze è stata chiamata due volte a pronunciarsi su crediti di grossa entità che superano i 200 milioni di franchi, una volta nel 1999 e due volte nel 2001, in particolare nel caso dei crediti per 1062 milioni di franchi a favore di Swissair.

Per quanto concerne i crediti d'impegno urgenti, oltre a quelli indicati nel numero 3.2.2, la Delegazione delle finanze ha dovuto deliberare, nell'arco di dieci anni, su un unico credito d'impegno di importo superiore ai 50 milioni di franchi: si è trattato dei 66,7 milioni di franchi destinati a coprire, in virtù di una convenzione internazionale, la metà dell'eventuale deficit dell'aeroporto internazionale di Basilea-Mulhouse.

## **Condizione per un'eventuale revisione**

La LFC si basa sull'articolo 85 paragrafi 1, 2 e 10 della vecchia Costituzione, sostituito dagli articoli 169 e 178 della nuova Costituzione del 18 aprile 1999. Gli articoli 18 capoverso 1 (crediti di pagamento) e 31 capoverso 3 (crediti d'impegno o aggiuntivi) della LFC demandano al Consiglio federale in caso di estrema urgenza e alla Delegazione delle finanze in caso di urgenza la decisione di autorizzare i crediti budgetari.

Questi due articoli sono precisati nell'ordinanza sulle finanze della Confederazione (OFC; RS 611.01). L'articolo 24 capoversi 2 e 3 di quest'ultima prevede infatti quanto segue per i crediti di pagamento:

*2 Le anticipazioni ordinarie sono stanziare soltanto se il pagamento non può essere differito sino all'approvazione dei crediti aggiuntivi. Le anticipazioni urgenti sono stanziare soltanto se il pagamento non può essere differito sino alla decisione della Delegazione delle finanze. Nella domanda, l'urgenza dev'essere esaurientemente motivata.*

*3 Nella domanda, dev'essere pure esaurientemente motivata la necessità del credito e devono essere indicate le basi più importanti di calcolo (prezzo, quantità, corso di cambio ecc.). Dev'essere fornita la prova che la spesa non ha potuto essere prevista tempestivamente, che il differimento del pagamento provocherebbe svantaggi notevoli e che non può essere indugiato sino al prossimo preventivo.*

Per quanto concerne i crediti d'impegno, l'articolo 32 capoverso 3 stabilisce inoltre quanto segue:

*3 Se l'esecuzione o la prosecuzione di un progetto non può essere differita, il Consiglio federale, con il consenso della Delegazione delle finanze, può autorizzare l'assunzione dell'impegno prima dello stanziamento del credito aggiuntivo. Si può prescindere da questo consenso soltanto eccezionalmente e in caso di particolare urgenza, qualora con l'assunzione dell'impegno sia impossibile indugiare sino alla decisione della Delegazione delle finanze. Il Consiglio federale chiede successivamente, nella procedura ordinaria, l'approvazione delle Camere federali.*

A quanto ci risulta, negli ultimi dieci anni il Consiglio federale ha fatto ricorso due sole volte alla propria competenza esclusiva in materia di preventivo. Nel primo caso si trattava di concludere un'operazione nell'ambito di un processo di opposizione alla Confederazione contro la centrale nucleare di Graben SA per 227 milioni di franchi. Il credito di preventivo previsto a questo scopo era di soli 225 milioni di franchi. Il Consiglio federale ha pertanto deciso di accordare i 2 milioni restanti di propria competenza, decisione interinata dal Parlamento con l'adozione del primo supplemento al preventivo 1996. Nel secondo caso, la Delegazione delle finanze è stata chiamata a deliberare su una domanda di riscatto per un rapimento e ha demandato al Consiglio federale il compito di decidere di propria istanza in merito a quest'ultima. Il credito di 55 000 franchi è stato in seguito ratificato dal Parlamento nell'ambito del secondo supplemento al preventivo 1998.

Anche se è utilizzata soltanto di rado, questa competenza straordinaria dell'esecutivo deve essere mantenuta in essere, se non altro per salvaguardare la facoltà del Consiglio federale di prendere quelle decisioni la cui urgenza non subisce alcun tipo

di ritardo. Potrebbe dunque rivelarsi rischioso per lo Stato che il governo non possa disporre di questa «valvola di sicurezza».

Una considerazione analoga si impone anche nel caso della competenza budgetaria assegnata alla Delegazione delle finanze. In effetti, l'intervento della Delegazione delle finanze a nome e per conto del Parlamento nell'ambito di una procedura di approvazione di un supplemento al preventivo si è rivelato efficace in più di un'occasione. Essa consente di risolvere i problemi di urgenza attraverso un dialogo rapido e flessibile fra l'esecutivo, che propone i crediti, e un rappresentante del legislativo che decide in merito ad essi. Questa soluzione consente di evitare una decisione autonoma dell'esecutivo in caso d'urgenza e dunque uno sconfinamento nei poteri del legislativo in materia di preventivo.

Le richieste di credito avanzate nell'ambito dell'affare Swissair sollevano comprensibilmente la questione della delimitazione delle competenze della Delegazione delle finanze e del Consiglio federale. Per quanto concerne quest'ultimo, è difficile immaginare che il Consiglio federale possa prendere decisioni di estrema urgenza in merito a crediti d'importo considerevole, poiché tali crediti devono essere discussi preliminarmente dall'esecutivo e ciò lascia a quest'ultimo il tempo di consultare la Delegazione delle finanze. Ciò è dimostrato dal fatto che il Consiglio federale si è avvalso della propria competenza in due soli casi nel corso degli ultimi dieci anni e per importi di importanza limitata.

D'altro canto, è facile comprendere che le competenze urgenti della Delegazione delle finanze in materia di preventivo possano essere disciplinate da una norma che la obbliga a «salire» più in alto nella gerarchia degli organi parlamentari finanziari. Poiché gli organi immediatamente sovrastanti la Delegazione delle finanze sono le Commissioni delle finanze e gli articoli 18 e 31 LFC disciplinano chiaramente la delega di competenze, nella sua mozione 01.3717 il Gruppo dell'Unione democratica di Centro stima che sarebbe sufficiente procedere a una modifica di tali competenze nel regolamento, che riprende le competenze assegnate e disciplina i rapporti fra le Commissioni e la Delegazione delle finanze.

Si tratta dunque di valutare, da un lato, le condizioni in cui la Delegazione delle finanze non dovrebbe più essere autorizzata a decidere autonomamente e di stabilire, dall'altro, quale debba essere l'organo di codecisione.

Come rivelano le statistiche pubblicate sopra, le decisioni che la Delegazione delle finanze è chiamata a prendere non hanno tutte la stessa *portata politica*. In effetti, un credito urgente di 59 milioni di franchi per il pagamento di interessi sul debito della Confederazione o un credito ponte (due settimane) di 350 milioni di franchi a favore della Jugoslavia assumono un peso politico tutto sommato limitato, mentre il rimborso delle spese di assistenza ai rifugiati per 101 milioni di franchi può assumere un'importanza politica maggiore. È vero inoltre che alcuni crediti, come ad esempio i 600 milioni di franchi stanziati per alimentare le casse dell'assicurazione di disoccupazione nel 1993, sono la conseguenza di un *imperativo legale*. È dunque necessario tenere conto di tali aspetti e trasformarli all'occorrenza in altrettante condizioni per il ricorso all'istanza di livello superiore.

D'altro canto, la mozione 01.3762 Valender propone di limitare le competenze budgetarie della Delegazione delle finanze rispettivamente a 600 e 100 milioni di franchi, a seconda dell'unanimità del voto della Delegazione. La mozione 01.3654n del Gruppo ecologista e l'iniziativa parlamentare 01.462n dell'Unione democratica di

Centro mirano a introdurre una limitazione semplice di 100 milioni di franchi senza ulteriori condizioni. Una delimitazione delle competenze a un importo fisso risulta essere troppo rigida anche a livello regolamentare, se non altro a fronte dell'aumento degli importi che possono entrare in linea di conto per mezzo del semplice meccanismo del rincaro. È pertanto preferibile vincolare l'importo di competenza massimo a una variabile oggettiva. In quest'ottica, è opportuno fissare il limite di competenza massimo della Delegazione delle finanze a una percentuale delle entrate fiscali iscritte nel preventivo. Così, ad esempio, il preventivo 2002 prevede entrate fiscali per 50,9 miliardi di franchi. Se si ipotizza che un punto o mezzo punto percentuale debbano costituire il limite massimo delle competenze decisionali della Delegazione delle finanze, si potrebbe fissare il relativo limite di competenza rispettivamente a 509 o a 254,5 milioni di franchi.

Per quanto concerne il preventivo, le autorità immediatamente sovrastanti la Delegazione delle finanze sono le Commissioni delle finanze. Se le tre condizioni cumulative indicate sopra sono soddisfatte, si potrebbe definire una procedura che preveda la convocazione delle due Commissioni delle finanze a breve scadenza, purché ogni membro impossibilitato a partecipare si preoccupi di farsi sostituire. Questa soluzione presenterebbe il vantaggio di consentire un'ampia rappresentanza del Parlamento, ma risulterebbe d'altro canto relativamente gravosa. Un'altra possibilità consiste nell'estendere la Delegazione delle finanze ai membri supplenti per conferire così alla decisione da prendere un maggior peso politico.

Chiamate a pronunciarsi sulla limitazione delle competenze della Delegazione delle finanze e del Consiglio federale, le due Commissioni delle finanze hanno deciso che non vi era ragione di intervenire e che la regolamentazione vigente doveva essere mantenuta in essere.

## **2.2 Coordinamento delle commissioni di controllo**

Il coordinamento delle Commissioni delle finanze (CDF) e delle Commissioni di gestione (CdG), istituzionalizzato ormai da più di dieci anni (cfr. a questo proposito il rapporto sull'attività della Delegazione delle finanze per il 2000, n. 2.2), e la delega reciproca hanno avuto luogo senza difficoltà, in modo rigoroso e disciplinato. Nel corso del 2001, le segreterie hanno tenuto sei sedute di coordinamento, nel corso delle quali essi hanno armonizzato i rispettivi programmi di attività, scambiato documentazione e preso in esame diverse questioni concernenti in particolare la legge sul Parlamento in preparazione e l'attuazione della nuova legge sul personale federale. Una ripartizione dei compiti è stata operata nell'ambito di diversi affari quali ad esempio l'Expo.01/02, l'informatica nella Confederazione, le licenze UMTS, gli stipendi dei quadri, le imprese della Confederazione e l'affare Swissair.

Le sottocommissioni delle commissioni di controllo hanno tenuto nove sedute comuni per trattare i temi dei preventivi, dei conti e dei rapporti di gestione degli uffici GEMAP, dei Politecnici federali nonché dei conti e dei rapporti di gestione delle CFF, della Posta e di Swisscom. Due gruppi di lavoro della CdG e della CdF, costituiti appositamente a questo scopo, si sono occupati della legge sui Politecnici federali attualmente in preparazione e dei crediti accordati dalla Confederazione a titolo di aiuto alla stampa.

Poiché le questioni trattate non hanno dato adito a contestazioni, i presidenti delle Commissioni di controllo e della loro delegazione hanno inoltre rinunciato a tenere una seduta di coordinamento.

Le Commissioni di controllo si sono infine sforzate di coordinare al meglio le loro attività con le commissioni legislative del Parlamento allo scopo di evitare sovrapposizioni che potessero limitare l'efficacia dei lavori parlamentari.

### **2.3 Rapporto sulle pendenze del Controllo federale delle finanze**

Nell'ambito delle sue verifiche, il Controllo federale delle finanze (CDF) esegue numerosi accertamenti e raccomandazioni e ne definisce i tempi di esecuzione. Secondo l'articolo 14 capoverso 1 della legge sul Controllo delle finanze (LCF; RS 614.0), a conclusione di ogni verifica, il CDF redige un rapporto. Tale rapporto, assieme a tutti gli atti relativi, viene trasmesso alla Delegazione delle finanze unitamente al parere dell'organo oggetto della verifica e a un riassunto. Nell'articolo 50 capoverso 7 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11) si trovano analoghe disposizioni legali secondo il punto di vista della Delegazione delle finanze. Conformemente all'articolo 19 del Regolamento delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze (RS 171.126), la Delegazione delle finanze deve presentare annualmente un rapporto d'attività alle Commissioni delle finanze. La Commissione delle finanze ha espresso il desiderio che in futuro le pendenze del CDF siano chiaramente annotate nell'allegato al rapporto annuale del CDF. Dall'ultima revisione della legge sul Controllo delle finanze del 19 marzo 1999, il CDF presenta alla Delegazione delle finanze e al Consiglio federale un rapporto annuale destinato alla pubblicazione (LCF; art. 14 cpv. 3). Questo rapporto deve inoltre contenere accertamenti sulle pendenze e sui motivi degli eventuali ritardi. Conformemente a questa disposizione legale si può parlare di pendenze quando le raccomandazioni del CDF non sono state eseguite nei termini convenuti.

Nell'ambito dei suoi controlli regolari, il CDF verifica se le raccomandazioni precedenti sono state eseguite. Gli esami successivi non vengono effettuati obbligatoriamente nell'anno susseguente alla revisione. La frequenza delle verifiche dipende dal rischio che a sua volta viene determinato in base al volume finanziario, alla complessità dei processi e delle strutture, ai sistemi di controllo interni o ai risultati della verifica.

Il CDF segnala quindi in un apposito elenco alla Delegazione delle finanze importanti accertamenti e raccomandazioni derivati dall'attività di revisione per ciascuna sessione ordinaria. La Delegazione delle finanze si aspetta dal CDF che le raccomandazioni non eseguite da parte dei servizi dopo la verifica successiva vengano inserite nella lista delle pendenze presentata una volta all'anno in forma appropriata alla Delegazione delle finanze.

La Delegazione delle finanze ritiene necessario che le sia sottoposto regolarmente che l'esecuzione delle raccomandazioni di revisione del CDF. Nell'esame successivo da parte del CDF viene appurato se le sue raccomandazioni sono state eseguite. La decisione non spetta al revisore singolo, ma è compito del controllo della qualità del CDF fare sì che il disbrigo delle pendenze avvenga senza lacune.

## 2.4

### NOVE-IT, ispezioni di quattro Centri del servizio informatico (CSI)

Il progetto NOVE-IT (NOVE Informatica e Telecomunicazioni) si inserisce nel contesto della riforma del governo e dell'amministrazione. La Delegazione delle finanze ha già avuto occasione di esaminare lo stato di avanzamento di questo progetto (cfr. rapporto di attività del 1998, prima parte, n. 4.6.1). Il progetto NOVE-IT ha l'obiettivo di integrare completamente l'informatica nel processo di gestione ordinaria, di fornire prestazioni a minor costo e di creare una distinzione fra i compiti che è necessario centralizzare e quelli che devono invece restare decentrati.

Il progetto NOVE-IT è partito nel luglio 1997 e dovrà essere portato a termine entro la fine del 2003. Esso è articolato nelle seguenti quattro fasi:

1. stato dei luoghi dell'informatica nella Confederazione, identificazione dei punti deboli (1997);
2. pianificazione e progettazione della riforma informatica da intraprendere (1998);
3. pianificazione delle basi e successiva pianificazione dell'attuazione (fine 1998–agosto 2000);
4. infine, attuazione del progetto e suo completamento (settembre 2000–fine 2003).

Con il suo messaggio (00.023) del 23 febbraio 2000, il Consiglio federale ha presentato alle Camere federali il progetto NOVE-IT e ha chiesto i mezzi necessari per la sua attuazione.

Le misure da adottare in questo contesto sono le seguenti:

- l'informatica, come anche le altre risorse (persone, mezzi finanziari, ecc.) dell'amministrazione, devono costituire l'oggetto di un processo di gestione integrata. A tale scopo si dovrà ricorrere in particolare a contratti di servizio chiamati «Service Level Agreement» (SLA);
- il progetto ha definito e assegnato le responsabilità. Il *Consiglio informatico* (CIC), presieduto dal segretario generale del Dipartimento federale delle finanze (DFF), è composto da un rappresentante nominato da ogni dipartimento a livello di segreteria generale e dalla Cancelleria federale e detiene la responsabilità strategica complessiva. L'*Organo strategia informatica della Confederazione* (OSIC) è l'organo di stato maggiore del CIC; i suoi compiti consistono in particolare nell'elaborazione delle direttive informatiche. Esso è collegato alla segreteria generale del DFF. NOVE-IT distingue fra beneficiari di prestazioni (BP) o utenti da un lato e fornitori di prestazioni (FP) dall'altro. I SLA collegano questi mandanti con i rispettivi mandatari. Infine, i fornitori di prestazioni costituiscono la *Conferenza dei gestori informatici* (CGI). Ogni dipartimento prevede ormai un Centro del servizio informatico (CSI) che eroga prestazioni al relativo dipartimento. Nel caso del DFF, tale ruolo è svolto dall'Ufficio federale dell'informatica e delle telecomunicazioni (UFIT), che fornisce tuttavia anche svariati servizi interdipartimentali.

Nel suo messaggio, il Consiglio federale ha sottolineato che l'informatica costava allo stato corrente (2000) 570 milioni di franchi e che il progetto NOVE-IT avrebbe consentito di realizzare nel corso del tempo economie nell'ordine di 130 milioni di

franchi. Su queste basi, esso chiedeva un credito quadro di 200 milioni di franchi per investimenti e un credito d'impegno di 30 milioni di franchi per misure concernenti il personale.

Nel rapporto congiunto indirizzato alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) incaricata di trattare il messaggio, la Commissione delle finanze (CdF) ha accolto favorevolmente l'intenzione del Consiglio federale di standardizzare l'informatica offrendole il proprio appoggio nell'attuazione del progetto. Essa ha inoltre preso atto dei risparmi per 130 milioni di franchi che il progetto avrebbe permesso di realizzare proponendo alla CIP-N di approvarlo, senza tuttavia nascondere i propri timori riguardo al rispetto delle scadenze fissate per gli organi incaricati dell'attuazione del progetto NOVE-IT.

In virtù del principio dell'alta vigilanza concomitante, la Delegazione delle finanze ha deciso di procedere a un'ispezione sistematica di tutti i CSI dipartimentali. Nel corso dell'esercizio, la sezione 1 si pertanto recata presso i CSI del Dipartimento federale degli affari esteri, del Dipartimento federale dell'interno, del Dipartimento federale dell'economia e del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione.

In occasione di queste quattro visite, la sezione 1 ha riscontrato delle difficoltà che dovevano essere superate per ridurre da un lato da 75 a 7 (ossia a uno per dipartimento) il numero di fornitori di prestazioni (FP) e riuscire a gestire dall'altro risorse finanziarie e umane insufficienti. In questo contesto, essa è stata portata a conoscenza di una lettera di lagnanza datata 6 giugno 2001, indirizzata dalla Conferenza dei gestori informatici (CGI), composta dai fornitori di prestazione dipartimentali, al Consiglio informatico (CIC), che riunisce i rappresentanti delle segreterie generali di ogni dipartimento. In questa lettera, i fornitori di prestazioni formulavano una serie di proposte volte a migliorare i loro rapporti con i beneficiari di prestazioni (BP), ossia gli uffici, il rilevamento degli organici e la definizione di piani di carriera. Essi postulavano altresì la rinuncia a qualsiasi misura di risparmio inerente al progetto nel corso dell'attuazione di quest'ultimo.

Contemporaneamente, il Controllo federale delle finanze ha presentato alla Delegazione delle finanze un rapporto nel quale esso riscontrava una carenza critica di personale informatico, un turn-over elevato, in particolare all'interno dell'UFIT nonché notevoli difficoltà dei fornitori di prestazioni nell'accedere a risorse finanziarie da destinare alla realizzazione del progetto NOVE-IT. Poiché il progetto veniva portato avanti in parallelo alle attività informatiche ordinarie, si manifestavano inoltre delle difficoltà di armonizzazione che intralciavano la gestione e il controlling informatici.

Nonostante tali difficoltà, la sezione 1 ha potuto constatare la volontà di tutti i CSI di portare avanti nel migliore dei modi il progetto NOVE-IT, giudicato da tutti come un passo avanti. L'attuazione del progetto rappresenta un onere supplementare talvolta decisamente gravoso e farsene carico implica spesso degli svantaggi per i servizi resi ai BP. Tutti i CSI hanno aderito alle lamentele contenute nella lettera del 6 giugno 2001 al CIC.

Dopo aver preso atto dei rapporti della propria sezione 1 e del Controllo federale delle finanze, la Delegazione delle finanze ha comunicato al Consiglio federale il proprio giudizio della situazione, osservando in primo luogo che il punto di non ritorno era stato raggiunto e che occorreva portare a buon fine NOVE-IT.

La Delegazione delle finanze ritiene pertanto che le economie e le compensazioni richieste nell'ambito del progetto possono intralciare gravemente lo svolgimento dei compiti e implicano rischi elevati di una riduzione dell'efficienza delle attività amministrative. Essa chiede inoltre che i costi sostenuti nell'ambito di NOVE-IT siano sottoposti a una procedura di controlling. Il successo del progetto dipende inoltre dalle scadenze che occorre fissare per i dipartimenti e gli uffici ai fini della realizzazione delle singole fasi del progetto. La direzione strategica del progetto deve inoltre essere rafforzata; per questa ragione, la Delegazione delle finanze si aspetta che il Consiglio federale si faccia carico al proprio livello dell'intero progetto conferendogli l'autorità necessaria. Una stretta collaborazione fra i diversi organi informatici della Confederazione costituisce a sua volta una condizione imprescindibile per il buon esito del progetto.

NOVE-IT implica una rivoluzione culturale per un'amministrazione delle dimensioni di quella della Confederazione. È pertanto necessario rafforzare la comunicazione e mettere in pratica una gestione del cambiamento nell'ambito della quale i gruppi coinvolti possano riconoscersi e aderire al progetto. Il libero accesso alle prestazioni erogate dai FP su un mercato aperto alla concorrenza crea incertezza riguardo al futuro fra il personale dei CSI. Occorre allora prendere rapidamente una decisione di principio per assorbire le marcate oscillazioni del personale. D'altro canto, la situazione precaria in cui versa il personale informatico costituisce una delle maggiori preoccupazioni della Delegazione delle finanze. Secondo il rapporto del CDF, il solo UFIT ha dovuto fronteggiare una perdita del 40 per cento del proprio personale. D'altro canto, si rileva l'esistenza di un numero eccessivo di posti vacanti. È pertanto assolutamente necessario ovviare a questa carenza di personale che mette a repentaglio la realizzazione del progetto.

Il Consiglio federale dovrà infine invitare il CIC a fare rapporto semestralmente sui progetti di NOVE-IT e in particolare anche sui relativi costi, sulla situazione del personale, sul rispetto delle scadenze e sul grado di raggiungimento degli obiettivi.

Alla fine del 2001, il Consiglio federale ha trasmesso il rapporto semestrale del CIC alla Delegazione delle finanze e le ha fornito la propria risposta. Esso non reputa necessario rivedere gli obiettivi di risparmio e di compensazione. In effetti, non si tratta tanto di realizzare delle economie, bensì piuttosto un aumento di efficacia. Il progetto NOVE-IT non deve essere confuso con la totalità delle spese informatiche che evolvono in funzione delle esigenze. Il Consiglio federale ha dato mandato a questo proposito di determinare l'evoluzione dei bisogni per il periodo di pianificazione 2003-2006. I risultati saranno disponibili nella primavera del 2002. L'evoluzione dei costi è seguita inoltre da un controlling di programma. Il Consiglio federale riconosce la necessità di coinvolgere maggiormente nel progetto i direttori degli uffici in qualità di beneficiari di prestazioni (BP) e di portare a termine con successo il programma nel rispetto delle scadenze. A questo scopo, occorre rafforzare la formazione e le misure di gestione del cambiamento (change management). Il CIC deve inoltre prestare attenzione agli eventuali effetti che possono ostacolare il progetto. Per garantirne la coesione, esso ha pertanto rivisitato il concetto di calcolo dei costi/prestazioni.

Per dar seguito alla richiesta della Delegazione delle finanze, il Consiglio federale si è inoltre dotato di un comitato informatica e telecomunicazione interna che segue con regolarità l'attuazione del programma, sopportando così la gestione e la rapida realizzazione di NOVE-IT. Il Consiglio federale ribadisce inoltre che il modello

«federalista» applicato all'organizzazione e alla direzione di NOVE-IT è considerato dai consulenti del ramo ottimale sotto il profilo economico. Esso concretizza la massima adottata nel 1998: «centralizzato nella misura del necessario e decentrato nella misura del possibile». È appunto per gestire questo progetto nel contempo centralizzato e decentrato che è stato creato il CIC, le cui decisioni sono indubbiamente meno rapide di quelle di una direzione monolitica, ma in compenso più ricche di spirito di compromesso e più collegiali. Il CIC ha sempre attribuito grande importanza alla comunicazione. È per questo che tutte le informazioni rilevanti sono accessibili su Intranet e Internet. Ma l'informazione deve essere vista come un obbligo non soltanto «sostenibile», ma anche «esigibile» e deve essere realizzata per mezzo del dialogo.

Per quanto concerne il «change management», nel 2002 il Consiglio federale porrà l'accento soprattutto sulla partecipazione dei beneficiari di prestazioni (BP) e ricorrerà a una personalità che conosce a fondo l'amministrazione per accostarsi ad essi. Per quanto concerne invece il libero accesso al mercato dei servizi informatici, il modello di utilizzo di questi ultimi e le regole di mercato assumeranno una grande importanza per gli operatori e in particolare per i fornitori di prestazioni. L'introduzione della contabilità analitica permetterà di effettuare confronti con l'economia privata, come auspicato dal Consiglio federale nella sua decisione di principio del 1998. Quest'ultimo ha precisato d'altro canto la questione nelle sue direttive informatiche dell'ottobre 2001, insistendo in particolare sulla necessità di ricorrere al settore privato nei casi in cui quello pubblico non è più in grado di far fronte alle esigenze informatiche. In compenso, i Centri del servizio informatico (CSI) dei dipartimenti potranno erogare le loro prestazioni anche a favore dei Cantoni, ossia di altre collettività, se si dimostreranno in grado di competere con il settore privato. Il DFF è stato incaricato di presentare nel 2002 delle proposte in tal senso.

La situazione sul fronte del personale rimane precaria in molti settori, ma il ridimensionamento del settore informatico ha favorito la ricerca di nuovi collaboratori. Occorre nondimeno ridurre il tasso di oscillazione del personale, soprattutto a fronte del prosciugamento del mercato degli specialisti informatici. Già nel 2000 è stato introdotto il principio della carriera per gli specialisti IT, analogamente a quanto avviene nel settore privato. Il 5 ottobre 2001, il DFF è stato incaricato di esaminare delle soluzioni finanziariamente neutrali per acquisire e trattenere collaboratori informatici all'interno dell'Amministrazione. Questo mandato potrà essere svolto nell'ambito del preventivo 2003.

In occasione dell'ultimo colloquio con il capo del DFF, quest'ultimo ha lasciato intendere alla Delegazione delle finanze che il comparto informatico necessiterebbe di ingenti mezzi aggiuntivi e che questi non metterebbero in discussione i 130 milioni di franchi rappresentati dai guadagni di produttività realizzabili grazie al progetto NOVE-IT:

La Delegazione delle finanze porterà avanti nel 2002 il suo programma di visite ai CSI ed eserciterà la sua funzione di alta vigilanza sul progetto NOVE-IT fino alla sua realizzazione. Essa è tuttora convinta che NOVE-IT sarà portato a buon fine e che si tratta di un progetto innovativo molto redditizio per l'Amministrazione federale.

### **3 Pratiche in materia di personale e crediti**

#### **3.1 Personale**

##### **3.1.1 Remunerazioni**

In applicazione dell'accordo del 1951 tra il Consiglio federale e la Delegazione delle finanze, determinate misure concernenti il personale entrano in vigore soltanto con il consenso della Delegazione delle finanze. E il caso per esempio della classificazione di funzioni in classi più alte e della creazione di posti nelle categorie 30, 31 e fuori classe compreso il cambiamento di denominazione di posti di vicedirettore o di direttore supplente. Detto accordo concerne pure la concessione di supplementi di stipendio e di indennità periodiche a impiegati della 26<sup>a</sup> classe di stipendio o di classi superiori.

Durante il periodo in rassegna la Delegazione delle finanze ha esaminato 32 affari del personale. D'intesa con la Commissione di coordinamento (COCO), l'organo di valutazione del Dipartimento delle finanze per la classificazione nelle classi superiori di stipendio, la Delegazione delle finanze ha approvato tutti i provvedimenti in materia di stipendio con due sole eccezioni. La Delegazione delle finanze è stata informata anche sui casi in cui alcune funzioni sono state inserite in classi inferiori a seguito di una riorganizzazione.

In alcuni casi la sua approvazione è avvenuta soltanto dopo l'assunzione di un complemento d'informazione o dopo un colloquio con il direttore dell'Ufficio federale del personale. Numerosi affari del personale hanno consentito di seguire con esempi concreti l'attuazione della politica del personale nell'ultimo anno di validità dell'ordinamento dei funzionari del 1927 (RS 172.221.10). La Delegazione delle finanze ha constatato che, già prima dell'entrata in vigore della nuova legge federale sul personale (RS 172.220.1) il 1° gennaio 2002, il Consiglio federale ha ceduto numerose competenze ai Dipartimenti e ai superiori gerarchici. In determinati segmenti del mercato del lavoro gli Uffici federali si sono visti costretti ad accordare indennità di guadagno conformemente all'articolo 36 capoverso 3 dell'ordinamento dei funzionari. Inoltre, sempre più spesso nuovi funzionari capo sono stati impiegati nella posizione finale, poiché erano disposti a farsi assumere dalla Confederazione solo a queste condizioni.

In base all'accordo del 1951, la Delegazione delle finanze ha inoltre preso posizione anche in merito alle richieste per classificazioni nelle classi superiori da parte dei Tribunali federali e dei Servizi del Parlamento. Per esperienza, la Delegazione delle finanze esercita un'azione preventiva nelle richieste di classificazione e di stipendio in tutti i settori che vengono finanziati tramite i conti della Confederazione.

Con la nuova legge federale sul personale il compito della Delegazione delle finanze dovrà essere ridefinito. Alla maggiore autonomia della linea si contrappone il compito invariato della Delegazione delle finanze che consiste nel controllare le finanze della Confederazione in riferimento alle spese per il personale.

### 3.1.2

#### **Revisione dell'accordo sulle misure concernenti il personale che richiedono l'approvazione della Delegazione delle finanze**

Nell'ultimo rapporto annuale la Delegazione delle finanze si è posta l'obiettivo per l'anno in rassegna di accordarsi con il Consiglio federale sullo svolgimento della propria funzione di alta vigilanza accompagnatoria nell'ambito della nuova legge sul personale federale (LPers; RS 172.220.1). È fuori dubbio che l'accordo esistente del 1951 debba essere adattato alle strutture del nuovo diritto e alla nuova ripartizione delle competenze nell'Amministrazione federale centrale e decentrale. Le Commissioni delle finanze hanno affidato alla Delegazione delle finanze il mandato per lo svolgimento delle trattative sul rinnovo della vigilanza finanziaria accompagnatoria nel settore del personale.

Dopo vari colloqui con il capo del DFF e con il direttore dell'Ufficio federale del personale (UFPER), a partire dal novembre 2001 si è concretizzata la nuova forma di controllo concomitante nel campo del personale: il Consiglio federale e la Delegazione delle finanze si sono accordati sul fatto che il diritto alla consultazione della Delegazione delle finanze sarà mantenuto con una nuova forma. Dopo una prima esperienza dovrà essere verificata l'adeguatezza della soluzione concordata per il conseguimento degli obiettivi.

In base alla nuova legislazione sul personale, il controllo concomitante e la riserva del consenso della Delegazione delle finanze si estenderanno ancora su circa 400 posti nell'ambito delle classi superiori. Il consenso della Delegazione delle finanze è necessario per l'applicazione delle seguenti disposizioni dell'ordinanza sul personale della Confederazione (OPers; RS 172.220.111.3):

- valutazione della funzione di nuovi posti e modifica di tale valutazione (art. 52 OPers);
- assegnazione a una classe superiore a quella prevista dalla valutazione ordinaria per il 5 per cento dei posti del Dipartimento, in base all'articolo 52 capoverso 6 OPers;
- indennità speciali periodiche, in base all'articolo 48 OPers;
- indennità in funzione del mercato del lavoro, secondo l'articolo 50 OPers;
- versamento di indennità in caso di risoluzione del rapporto di lavoro, secondo gli articoli 78 e 79 OPers;
- conferimento dei titoli di direttore, direttore supplente, vicedirettore e segretario generale supplente.

In base all'accordo, sui posti a partire dalla 30<sup>a</sup> classe di stipendio (circa 870 posti), la Delegazione delle finanze eseguirà un ulteriore controllo con la redazione di un rapporto annuale. Oltre ai punti sopra citati esso comprende anche i seguenti articoli dell'OPers:

- pensionamenti anticipati nel DDPS e DFAE (art. 33 e 34);
- valutazione dello stipendio e adeguamenti straordinari dello stipendio (art. 39 e 40);
- indennità di funzione (art. 46);

- premi per prestazioni (art. 47);
- indennità speciali (art. 48);
- premi di riconoscimento (art. 49);
- occupazioni accessorie (art. 91);
- obbligo di fornire tutto o parte del reddito da attività a favore di terzi (art. 92);
- prestazioni in caso di pensionamento anticipato nell'ambito di ristrutturazioni (art. 104-106).

Inoltre, all'articolo 5 capoverso 1 della legge sul personale federale (RS 172.220.1), il Consiglio federale è tenuto a un vasto controlling su tutte le categorie. Esso verifica periodicamente il conseguimento degli obiettivi della legge, rende conto alle Camere federali di tali verifiche e propone loro tempestivamente le misure necessarie. Il Consiglio federale stabilisce d'intesa con le commissioni parlamentari di vigilanza la forma e il contenuto di tali rapporti. L'esecuzione di questi ulteriori controlli è attualmente concordata nelle Commissioni di controllo.

La Delegazione delle finanze stipulerà con il Consiglio federale un nuovo accordo sulla vigilanza finanziaria nel campo del personale. La Delegazione delle finanze ritiene importante che rientrino nelle sue competenze anche posti dell'amministrazione decentralizzata all'interno del terzo cerchio. Essa inviterà in ogni caso il Tribunale federale e la Delegazione amministrativa del Parlamento a definire un analogo accordo.

### **3.1.3 Salari dei dirigenti delle imprese della Confederazione**

Nell'anno in rassegna, la decisione di rendere noti i salari dei membri della direzione generale delle FFS, della Posta e di altre imprese che appartengono in parte o totalmente alla Confederazione oppure che le sono particolarmente vicine in altro modo, ha dato origine a una discussione pubblica. La Delegazione delle finanze ha richiesto al Consiglio federale di procedere a un esame della situazione relativa ai trattamenti dei quadri superiori delle imprese e delle istituzioni della Confederazione (p. es. FFS, Posta, Swisscom, SUVA, Banca nazionale svizzera, aziende d'armamento e SRS) e di proporre misure appropriate. Secondo la Delegazione delle finanze, sarebbero necessarie direttive del Consiglio federale soprattutto per la definizione delle componenti di salario legate alla prestazione (bonus) e nella procedura per decidere chi debba appartenere alla direzione generale. Diverse commissioni parlamentari (Commissione delle istituzioni politiche e la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale) hanno quindi richiesto al Consiglio federale informazioni sui salari e sulle condizioni d'impiego dei dirigenti.

Dal 1° gennaio 1999, data dell'entrata in vigore della nuova legge FFS (RS 742.31), la competenza per la determinazione degli stipendi per la direzione generale FFS (RS 742.31) è passata al consiglio d'amministrazione delle FFS. Il 22 giugno 1998, il Consiglio federale aveva stabilito le regole per l'impiego dei quadri delle FFS fino alla fine del 2000. Da allora erano possibili assunzioni secondo il Codice delle ob-

bligazioni (CO) con salari superiori al massimo dei trattamenti finora consentito e valevano già per i quadri superiori. Secondo il numero 3 di questo decreto federale, la Posta e le FFS dovevano concordare in precedenza con il Dipartimento competente le assunzioni che, in base al CO, prevedevano uno stipendio (compreso il bonus) superiore al massimo stabilito dall'articolo 36 dell'ordinamento dei funzionari (RS 172.221.10). La Posta, le FFS e Swisscom dovevano svolgere un colloquio annuale con il DFF e la commissione di coordinamento sui principi della politica del personale e dei salari. La Delegazione delle finanze ha stabilito che in questo caso specifico lo scambio d'informazioni si è svolto in modo molto approssimativo a causa dei tempi ristretti e delle variate competenze. Inoltre, a partire dal 2001, il Consiglio federale non aveva fornito alla Posta e alle FFS le direttive necessarie sulla base della nuova legge sul personale federale. Il rapido procedere del consiglio d'amministrazione delle FFS relativamente alla politica degli stipendi dei dirigenti ha trovato impreparati sia il Consiglio federale che il pubblico.

Il Consiglio federale ha esaminato la situazione di otto imprese vicine alla Confederazione e il 5 giugno 2001 ha presentato il suo rapporto. Esso è giunto alla conclusione che gli stipendi dei dirigenti sono conformi al mercato. Di conseguenza, secondo il Consiglio federale non sussiste nessuna necessità di modifica da parte del legislatore. Poiché si tratta di imprese pubbliche finanziate in gran parte dallo Stato o a proprietà maggioritaria della Confederazione, il Consiglio federale ritiene indispensabile rivolgere alla politica dei salari di tali imprese la necessaria attenzione. È inoltre importante l'adozione di provvedimenti per quanto riguarda indennità, remunerazioni, bonus e previdenza professionale.

Con l'indipendenza delle imprese della Confederazione sono cambiate sia le funzioni di vigilanza e di guida, sia le condizioni in cui operano le imprese. Stando al rapporto, la separazione tra la gestione politica o strategica e la gestione operativa rappresenta un elemento decisivo. Mentre la Confederazione tutela i propri interessi definendo una strategia in quanto proprietaria e tramite mandati di prestazioni, la gestione operativa è affidata unicamente alle imprese che hanno la responsabilità dei risultati e in questo modo sono assoggettati totalmente o in parte al gioco della concorrenza. Ciò riguarda in particolare il mercato del personale che per determinate funzioni richiede una flessibilità maggiore nella definizione dei salari.

Il Consiglio federale, con un rapporto più esteso, migliorerà la trasparenza. Per quanto riguarda le imprese delle quali la Confederazione è unica proprietaria o che sono ad essa particolarmente vicine, il Consiglio federale intende definire i principi relativi alle indennità dei membri dei consigli d'amministrazione nonché per le remunerazioni, i bonus e la previdenza professionale dei dirigenti. La Delegazione delle finanze dovrà quindi ricevere i rapporti standardizzati sugli impieghi, sulle remunerazioni e sulle indennità complementari.

La Delegazione delle finanze ha chiesto al Consiglio federale di fare ancora un passo avanti e di definire gli elementi fondamentali per le remunerazioni. Tali elementi dovrebbero essere distinti in base alle condizioni quadro in vigore (concorrenza, quota delle risorse finanziarie pubbliche, fatturato e numero di collaboratori). Inoltre, la Delegazione delle finanze si aspetta la definizione di regole relative ai criteri per il pagamento di bonus e adeguamenti dello stipendio. Se in base alla legislazione in vigore il Consiglio federale non rappresenta in modo più specifico la strategia del proprietario, il Parlamento potrebbe decidere per un'azione a livello legislativo. Il 19 dicembre 2001 il Consiglio federale ha preso la decisione di principio di fissare

gli elementi fondamentali per i salari dei quadri. Il DFF e il DATEC sono stati incaricati di elaborare le definitive proposte per i provvedimenti e di sottoporle alla Delegazione delle finanze dopo avere consultato le imprese.

Nell'anno in corso la Delegazione delle finanze prenderà posizione in merito ai provvedimenti proposti dal Consiglio federale.

### **3.1.4 Contributi al riscatto per la cassa pensioni per i quadri**

A seguito dell'entrata in vigore della nuova legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione (RS 172.222.0), il 1° marzo 2001, che trasferisce i dipendenti della Confederazione nella nuova Cassa pensioni PUBBLICA e dell'ordinanza sull'assicurazione nel piano di base della Cassa pensioni della Confederazione, strutturata secondo il primato delle prestazioni (OCPC 1; RS 172.222.034.1), nonché dell'ordinanza sull'assicurazione nel piano complementare della Cassa Pensioni della Confederazione, strutturata secondo il primato dei contributi (OCPC 2; RS 172.222.034.2) del 1° gennaio 2002, sono state modificate sostanzialmente le prestazioni per la Cassa pensioni per i quadri superiori della Confederazione.

I contributi per il finanziamento delle prestazioni sono strutturati per età. Anche in caso di un aumento del guadagno assicurato, gli assicurati devono versare un contributo unico determinato in base alla loro età. Lo stipendio che supera l'importo di franchi 173 040 viene assicurato per intero nel piano integrativo (OCPC 2) (circa classe di stipendio 31). Dopo il passaggio a PUBBLICA, i quadri versano dei contributi complessivi più elevati su un maggior guadagno assicurato (strutturato secondo l'età). Così, oltre allo scaglionamento dei contributi secondo l'età, vengono gravati ulteriormente per via dell'aumento del guadagno assicurato (con prestazioni che rimangono praticamente uguali). L'importo aggiuntivo a loro carico può arrivare nel caso singolo fino a franchi 3000 annui che corrisponde a circa il 15 per cento dell'onere contributivo attuale. Secondo il Consiglio federale, questo onere supplementare per i quadri dovrebbe essere compensato da misure adeguate. In linea di massima non sono previste misure compensative per gli oneri aggiuntivi derivanti esclusivamente dallo scaglionamento per età. È però possibile che un'eventuale compensazione, ad esempio al momento del passaggio al nuovo sistema, sia oggetto delle trattative con le associazioni del personale. Dato che il passaggio non inizierà prima del 1° ottobre 2002, il Consiglio federale potrebbe prevedere delle forme di compensazione nell'ambito delle misure retributive a partire dal 2003.

La Delegazione delle finanze ha constatato che la realizzazione del principio dei contributi scaglionati per età porterà a contributi sostanzialmente più elevati a partire dal 45° anno d'età. Ad esempio, i dipendenti della Confederazione con età superiore ai 55 anni pagheranno in futuro il 9 per cento (prima il 7,5%) del guadagno assicurato. In caso di aumento del guadagno assicurato, a partire dai 55 anni, dovranno versare l'85 per cento (prima il 50%) dell'aumento del guadagno assicurato. La Delegazione delle finanze è consapevole del fatto che lo scaglionamento per età è stato deciso dal Parlamento nel corso della consultazione sulla legge sulla Cassa pensioni. Però è abbastanza preoccupata delle ripercussioni delle nuove disposizioni sulla volontà di prestazioni e sulle prospettive sul mercato del lavoro per i dipen-



denti s'impegnassero a versare dei premi dello stesso importo di quelli precedentemente pagati alle proprie compagnie di assicurazione in cambio di tale garanzia.

Poiché la Delegazione delle finanze poteva essere riunita in tempi molto brevi – le Camere federali erano in sessione – in Consiglio federale ha rinunciato ad avvalersi della propria competenza e ha sottoposto la richiesta di credito alla Delegazione delle finanze.

Dopo aver discusso con i rappresentanti del Dipartimento delle finanze e avere ottenuto sufficienti giustificazioni riguardo all'urgenza, all'importo e alla garanzia, alle basi legali e alle misure adottate nei Paesi europei, la Delegazione delle finanze ha approvato la richiesta di credito che in seguito è stata inserita nel secondo supplemento al preventivo 2001.

Poiché il mercato assicurativo era tornato a offrire prodotti che coprivano il rischio di guerra (seppure a fronte di un marcato aumento dei premi), la garanzia della Confederazione cessò il 24 dicembre 2001 senza che quest'ultima avesse dovuto versare alcun risarcimento.

### **Credito di pagamento di 450 milioni di franchi**

La Delegazione delle finanze è stata chiamata a intervenire una seconda volta, anche in questo caso in condizioni di estrema urgenza, il 3 ottobre 2001. In effetti, a fronte di una mancanza di liquidità le cui origini non sono state a tutt'oggi completamente chiarite, il 2 ottobre 2001 gli aerei di Swissair sono rimasti bloccati a terra perché nessun fornitore accettava di fornire alla compagnia aerea i prodotti e servizi indispensabili allo svolgimento dei voli. Così, circa 19 000 passeggeri distribuiti nei diversi aeroporti dei cinque continenti, per un totale di 262 voli Swissair, non hanno potuto prendere l'aereo né ottenere il rimborso dei biglietti regolarmente pagati o un risarcimento per le spese cagionate loro dall'attesa. Questa situazione si è rivelata catastrofica per l'immagine turistica ed economica della Svizzera all'estero. *Last but not least*, migliaia di collaboratrici e collaboratori della compagnia aerea si sono ritrovati brutalmente confrontati con il problema della disoccupazione.

A fronte di questa crisi senza precedenti e delle conseguenze catastrofiche di quest'ultima per i piani sociali ed economici del nostro Paese, il Consiglio federale si è visto obbligato a reagire in tempi estremamente brevi. Dopo aver chiarito alcuni malintesi con le principali banche coinvolte nell'affare, esso ha deciso di ricorrere a un credito di pagamento di 450 milioni di franchi per garantire la continuazione dell'attività di volo di Swissair. Di primo acchito, esso intendeva decidere di propria competenza, appellandosi all'articolo 18 della legge del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LEFC; RS 611.0). Ma poiché anche in questo caso la Delegazione delle finanze poteva essere riunita in tempi brevi (le Camere federali erano in sessione), esso ha sollecitato l'approvazione di quest'ultima.

Il 2 ottobre 2001, la Delegazione delle finanze ha dedicato due sedute a alla questione. In occasione della prima, svoltasi alle 7 del mattino, il capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) le ha esposto la situazione e le discussioni avute nel corso dei giorni e delle notti precedenti con i diversi soggetti coinvolti nella crisi. In occasione della seconda, svoltasi alle ore 17 dello stesso giorno, il consigliere federale Villiger le ha presentato una proposta per fronteggiare la crisi.

Nel concreto, la Confederazione concedeva un credito di pagamento che doveva figurare nel secondo supplemento al preventivo 2001 sotto forma di un prestito senza

interessi a favore della compagnia aerea Swissair. Questo prestito doveva consentire da un lato alla compagnia di riprendere l'attività di volo fino al 28 ottobre 2001, rendendo possibile dall'altro l'organizzazione di un trasferimento disciplinato delle attività di Swissair a Crossair.

Sotto il profilo giuridico, il prestito si basava sull'articolo 101 della legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (LNA; RS 748.0) e sull'articolo 3 capoverso 1 della legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi, LSu; RS 616.1). Il contratto di credito conteneva altre condizioni relative in particolare alla prosecuzione dell'attività delle società collegate, alla messa a disposizione di Crossair, a titolo gratuito, degli orari dei voli, ecc.

Il Consiglio federale ha infine comunicato alla Delegazione delle finanze che Swissair e altre società del gruppo chiedevano la moratoria concordataria a partire dal 4 ottobre 2001.

Preoccupato di continuare a garantire in Svizzera la presenza di una compagnia aerea intercontinentale, esso ha inoltre dichiarato di voler collaborare a una ristrutturazione del gruppo Swissair nell'ambito di un progetto denominato «Phoenix», che coinvolgeva Crossair, le banche interessate, Swissair e la Confederazione.

La Delegazione delle finanze ha chiesto che i 450 milioni stanziati non fossero superati e ha preteso altresì che l'impiego di tali fondi fosse rigorosamente sorvegliato dal Controllo federale delle finanze (CDF), insistendo inoltre affinché i fondi depositati dai collaboratori di Swissair presso la società venissero sbloccati.

Basandosi sulle rassicurazioni ricevute dal Consiglio federale, ma tenendo conto anche degli interessi sociali, economici e di tutela della reputazione della Svizzera all'estero la Delegazione delle finanze ha approvato la richiesta, pretendendo di essere tenuta al corrente dei lavori di ristrutturazione di SairGroup.

Il giorno seguente, il 4 ottobre 2001, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno condotto un dibattito sulla situazione e sul futuro di Swissair, dibattito suscitato da due interpellanze urgenti della consigliera nazionale Leutenegger-Obberholzer (01.3443) e del consigliere agli Stati Lombardi (01.3446). In questa occasione, il Consiglio federale ha informato ufficialmente le Camere in merito alla liberazione del credito di 450 milioni di franchi e alla propria intenzione di contribuire, nell'interesse del Paese, alla costituzione di una nuova compagnia aerea destinata a succedere a Swissair.

Nel frattempo, su richiesta del Gruppo socialista gli uffici delle due Camere hanno deciso di organizzare, il 16 e il 17 novembre 2001, una sessione speciale dedicata all'affare Swissair.

Il 5 ottobre 2001, la task-force «ponte aereo» presieduta dal Direttore dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) ha avviato i lavori di preparazione per la creazione di una nuova compagnia aerea informando il 14 ottobre 2001 il pubblico dello stato di avanzamento dei relativi lavori. Dal canto suo, la Delegazione delle finanze è stata tenuta al corrente dal CDF sull'evolversi della situazione e sull'utilizzo del credito di 450 milioni di franchi.

In occasione delle sedute delle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, svoltesi rispettivamente il 15 e il 18 ottobre 2001, il capo del DFF ha infine tracciato un quadro della situazione.

## Crediti Swissair / New Crossair

Il 18 ottobre 2001 la Delegazione delle finanze ha invitato il direttore dell'AFF, in qualità di presidente della task-force denominata «ponte aereo», a un colloquio sullo stato di avanzamento dei lavori di realizzazione della nuova compagnia aerea. Il capo dell'AFF ha annunciato che sarebbe stato indispensabile garantire la prosecuzione dell'attività di Swissair durante l'orario di volo invernale, in vigore dal 28 ottobre 2001 fino al 31 marzo 2002, allo scopo di dare alla «New Crossair» il tempo necessario per riprendere lo svolgimento dei voli europei e intercontinentali della vecchia compagnia aerea. I costi netti di tale attività sarebbero ammontati a 1 miliardo di franchi. La Confederazione avrebbe dunque dovuto accordare un credito per tale importo sotto forma di prestito senza interessi.

La costituzione della «New Crossair» esigeva d'altro canto un capitale aggiuntivo di circa 2,74 miliardi di franchi, una parte dei quali, ancora da definire, avrebbe dovuto essere coperta dalla Confederazione. Occorre osservare che già a quella data si ammetteva che la «New Crossair» avrebbe accusato fra l'aprile 2002 e la fine del 2003 perdite nell'ordine di 940 milioni di franchi.

Infine, non avevano trovato risposta numerosi problemi relativi alle società collegate (SR Technic, SwissCargo, Cargologic, Atraxis, Gate gourmet, Swissport e Avireal), alla tutela giuridica contro i danni da sequestro di aerei all'estero, ecc.

Il direttore dell'AFF ha ribadito che la task-force era sottoposta a enormi pressioni di tempo, poiché per ragioni contrattuali legate al leasing dei velivoli le decisioni relative al prestito da concedere a Swissair e alla partecipazione al capitale sociale della «New Crossair» avrebbero necessariamente dovuto essere prese entro il 22 ottobre 201. In caso contrario l'intera operazione sarebbe fallita.

Il 22 ottobre 2001, la Delegazione delle finanze si è pertanto riunita per esaminare le richieste di credito annunciate dal Consiglio federale alla presenza del capo del DFF.

Occorre osservare preliminarmente che la task-force «ponte aereo» ha tracciato tre differenti scenari, in funzione del numero di aerei a lungo, medio e breve raggio che avrebbero dovuto essere ripresi dalla «New Crossair». La soluzione definita «full-scale» (26 aerei a lungo raggio/26 aerei a medio raggio/82 aerei a breve raggio) implicava una perdita di 9100 posti di lavoro su un totale di 72 000 posti rilevati in Svizzera e all'estero. La soluzione «intermedia» (15/26/82) avrebbe comportato un taglio di 14 000 posti, mentre la soluzione «europa/regionale» (0/0/82) avrebbe comportato la perdita di 27 200 impieghi.

La soluzione «full-scale» richiedeva il conferimento di fondi per un totale di 4,14 miliardi di franchi, di cui 1,6 miliardi a carico della Confederazione. I costi sociali erano stimati a 1 miliardo di franchi. Nella soluzione «intermedia», questi i fondi necessari si sarebbero ridotti a 3,4 miliardi, di cui oltre un miliardo a carico della Confederazione.

Nella soluzione «Europa/regionale», infine, i fondi da conferire non superavano i 200 milioni, ma occorreva mettere in conto la scomparsa di sei società del gruppo Swissair e costi sociali nell'ordine di 3,5 miliardi di franchi (esclusa l'assicurazione disoccupazione).

Su proposta della task-force, il Consiglio federale ha optato per la soluzione «full-scale», la meno dannosa a livello sociale e nel contempo anche la più proficua per l'economia svizzera.

Il contratto di credito di 1 miliardo di franchi concesso dalla Confederazione per il finanziamento del piano dei voli ridotto di Swissair, che copre il periodo dal 28 ottobre 2001 al 31 marzo 2002, è stato calcolato sulla base di costi di gestione di 1,75 miliardi e di entrate stimate a 750 milioni di franchi. Tale importo non doveva essere utilizzato per le società collegate a Swissair se non nell'ambito della prosecuzione dell'attività di volo.

Secondo un accordo raggiunto con il commissario della moratoria concordataria, *il Consiglio federale ha pertanto chiesto alla Delegazione delle finanze un credito d'impegno di 1 miliardo di franchi per la prosecuzione dell'attività di Swissair.*

Trattandosi di una partecipazione alla nuova società, è stato elaborato un business plan in condizioni estremamente difficili tenuto conto del poco tempo a disposizione per un progetto della portata di quello della «New Crossair». Il business plan è stato sottoposto a un primo esame e il Consiglio federale ha chiesto un secondo parere a Deutsche Bank, che ha fatto presente che il raggiungimento degli obiettivi finanziari contemplati dal business plan era connesso con numerosi rischi operativi (concorrenza internazionale, mancanza di esperienza della nuova società, rapporti tesi con l'esterno) e finanziari (quota di fondi esteri, contratto di leasing, ecc.). Deutsche Bank ha insistito in particolare sul carattere di alto rischio di un investimento nella nuova società.

Dopo intensi negoziati con i soggetti interpellati riguardo alla copertura del fabbisogno di ricapitalizzazione della nuova compagnia aerea, è stato raggiunto un accordo di base. Lunedì 22 ottobre 2001 la copertura del capitale proprio in base agli impegni presi dai partner era di 2851 milioni, mentre il fabbisogno lordo di capitale era stimato a 3,04 miliardi. Fra i sottoscrittori figuravano i Cantoni e l'economia privata.

In questo contesto, il Consiglio federale ha proposto una partecipazione della Confederazione di 600 milioni di franchi, ossia pari al 20 per cento del capitale. *Esso ha pertanto invitato la Delegazione delle finanze di accordare un credito d'impegno di 600 milioni di franchi a titolo di partecipazione della Confederazione all'aumento di capitale di Crossair.*

Nel contempo, sono stati richiesti altri crediti di pagamento con avanzi ordinari nell'ambito del secondo supplemento al preventivo 2001 per spese amministrative, spese fiduciarie e commissioni e spese di prestito.

Conscia del peso straordinario delle richieste di credito che le sono state sottoposte e delle relative conseguenze, la Delegazione delle finanze è stata chiamata a prendere la propria decisione nella consapevolezza di pronunciarsi a nome e per conto del Parlamento in virtù degli articoli 18 e 31 LFC e in modo irrevocabile.

Essa ha peraltro dovuto constatare che, a fronte delle scadenze contrattuali con le quali erano confrontate Swissair e la costituenda compagnia aerea, non era possibile attendere la sessione speciale del 16 e del 17 novembre 2001 e ha pertanto preso atto che dei crediti di pagamento sarebbero stati richiesti nell'ambito del preventivo 2002 e presentati al Parlamento contemporaneamente agli impegni menzionati sopra in un messaggio separato, in occasione della già citata sessione speciale.

Nella sua analisi, che rivelava un carattere altamente politico, la Delegazione delle finanze ha tenuto conto delle discussioni svoltesi il 4 ottobre 2001 alle Camere federali, nel corso delle quali la maggioranza degli oratori aveva chiesto l'intervento della Confederazione in sostegno di Swissair.

È stato infine il peso degli interessi a indurre la Delegazione delle finanze ad approvare, dopo molte esitazioni, i contributi decisamente elevati richiesti dal Consiglio federale. Essa ha agito nell'intento di evitare la soppressione di decine di migliaia di posti di lavoro, fallimenti a catena e perdite di valore e di patrimonio, perdite che avrebbero avuto conseguenze devastanti sia per l'economia, sia per l'immagine del nostro Paese.

In particolare, la Delegazione delle finanze ha accettato, con procedura urgente:

- un credito d'impegno di 1000 milioni di franchi nonché un credito di pagamento aggiuntivo provvisorio ordinario di 600 milioni di franchi (rubrica 803.42000.002 del preventivo), prosecuzione dell'attività di volo);
- un credito d'impegno di 600 milioni di franchi a titolo di partecipazione della Confederazione all'aumento di capitale della compagnia aerea Crossair;
- tre crediti aggiuntivi provvisori ordinari, per le seguenti rubriche del preventivo:  
601.3180.100 Commissioni, tasse e spese della tesoreria franchi 12 000 000,  
611.3180.000 Prestazioni e servizi di terzi franchi 200 000,  
611.3190.000 Altri beni e servizi franchi 20 000.

Il 30 ottobre 2001, la Delegazione delle finanze ha ripreso, a mente fresca, l'analisi della sua decisione e si è intrattenuta un'altra volta con il capo del DFF sugli ultimi sviluppi dell'affare. Essa ha confermato al Consiglio federale, in una lettera dello stesso giorno, le conclusioni tratte dalle decisioni gravide di conseguenze che essa era stata chiamata a prendere rispettivamente il 3 e il 22 ottobre 2001.

Nella sua lettera, la Delegazione delle finanze sottolineava in primo luogo l'importanza di un utilizzo appropriato degli ingenti mezzi finanziari messi a disposizione dalla Confederazione. Tali mezzi dovevano consentire il raggiungimento degli obiettivi, consistenti da un lato nell'alleviare le devastanti conseguenze economiche della crisi di Swissair e nel garantire dall'altro alla Svizzera una compagnia di bandiera dotata di una rete intercontinentale, secondo quanto specificato nella decisione del 22 ottobre 2001.

Essa ha osservato che la divisione delle responsabilità fra i diversi organi coinvolti nell'affare Swissair/New Crossair (Steering Committee, task-force «ponte aereo», consiglio d'amministrazione di Crossair, ecc.) non era sufficientemente trasparente e ha pertanto invitato il Consiglio federale ad adottare misure immediate volte a creare un'organizzazione gestionale efficace e a consentire una chiara definizione dei compiti, delle competenze e delle responsabilità di ciascun soggetto coinvolto allo scopo di evitare problemi di coordinamento. Nell'ambito di tale organizzazione, il Consiglio federale doveva designare i propri rappresentanti per tutelare con fermezza gli interessi della Confederazione e farne realizzare gli obiettivi, evitando nel contempo di assumersi direttamente una responsabilità di direzione. Così facendo, essa avrebbe conservato i margini di manovra e la distanza necessari per intervenire in ultima istanza in qualità di autorità governativa.

Nell'ambito della vigilanza sull'utilizzo del prestito di 450 milioni di franchi accordato il 3 ottobre 2001 per la prosecuzione dell'attività di volo, la Delegazione delle finanze ha constatato che il Controllo delle finanze aveva svolto un lavoro notevole e che era ora compito suo garantire un monitoraggio continuato dell'impiego del prestito di 1 miliardo di franchi concesso per la prosecuzione di un piano ridotto dei voli a medio e a lungo raggio fino al 31 marzo 2002. Ora, l'utilizzo di tale credito dipende da entrate difficilmente valutabili. Sarebbe pertanto stato importante che, con la Delegazione delle finanze, il Consiglio federale mettesse il Controllo federale delle finanze in condizioni di esercitare un monitoraggio non soltanto dello stato attuale del credito, ma anche del suo probabile impiego nelle singole fasi, in modo da poter informare a tempo debito le autorità di qualsiasi dilazione inaccettabile. Ne consegue che il prestito in questione doveva essere utilizzato esclusivamente per l'attività di volo di Swissair.

La Delegazione delle finanze ha altresì aderito al punto di vista del Consiglio federale, secondo cui i contributi accordati dalla Confederazione fino al 22 ottobre 2001 costituiscono un massimo assoluto e non devono servire a coprire i costi di un piano sociale, né a prestare soccorso alle società collegate.

Per poter esercitare nelle migliori condizioni il proprio compito di alta vigilanza, la Delegazione delle finanze ha chiesto infine al Consiglio federale di farle pervenire con cadenza regolare i «fact sheet» della task-force «ponte aereo» e di tenerla costantemente informata in merito a ogni sviluppo dell'affare.

In occasione della sessione speciale svoltasi il 16 e il 17 novembre 2001, le Camere federali hanno discusso il messaggio 01.067 concernente il finanziamento del programma di ridimensionamento dell'aviazione civile svizzera confermando tutti i crediti richiesti dalla Delegazione delle finanze.

### **Seguito dell'affare Swissair / piani sociali**

Poco tempo dopo la sessione speciale, la Delegazione delle finanze ha appreso con stupore che Swissair aveva effettuato dei versamenti destinati all'attuazione di piani sociali all'estero. Tali fatti non erano stati segnalati né in occasione della seduta di fine ottobre della Delegazione delle finanze, né davanti alle commissioni incaricate di discutere il messaggio 01.067 concernente il finanziamento del programma di ridimensionamento dell'aviazione civile svizzera, né davanti al Parlamento in occasione della sessione speciale del 16 e del 17 novembre 2001.

Nel corso della seduta del 29 e del 30 ottobre 2001, il capo del DFF aveva ribadito che la Confederazione non poteva partecipare a dei piani sociali senza creare un precedente per altri casi di fallimento. In effetti, le risorse messe a disposizione dall'assicurazione contro la disoccupazione erano sufficienti per prestare aiuto ai lavoratori coinvolti nel fallimento di Swissair. In caso di moratoria concordataria, le indennità d'insolvenza convertite in crediti di salario dovevano beneficiare di un rango privilegiato. La competenza di elaborare piani sociali non spettava pertanto alla Confederazione, bensì ai partecipanti alla discussione sulla moratoria concordataria.

Tenuto conto di questi nuovi e inattesi sviluppi, la Delegazione delle finanze ha chiesto informazioni al CDF in qualità di organo di sorveglianza sull'impiego del prestito di 1 miliardo di franchi concesso a Swissair. Dal rapporto di quest'ultimo, del quale essa ha preso conoscenza in occasione della seduta del 27 novembre 2001, emerge che Swissair era obbligata a finanziare piani sociali all'estero per evitare il

sequestro di aerei e altre contestazioni giuridiche conformi alle leggi locali. L'assoluta necessità di procedere a tali pagamenti era dunque dettata dall'esigenza di garantire la continuazione dei voli. Al 24 novembre 2001 risultavano già versati 6,89 milioni di franchi, principalmente in Francia e in Giappone. Secondo le stime di Swissair, d'altro canto, i versamenti fatti a tale titolo potevano raggiungere un importo variabile compreso fra 64 e 82 milioni di franchi.

La Delegazione delle finanze ha ammesso la necessità e l'opportunità di procedere a questi versamenti, ma ha deplorato vivamente che questa informazione politicamente rilevante non sia stata comunicata il 14 e il 15 novembre 2001, in occasione delle delibere della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (CdF-CN) e della commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET), incaricate di trattare il messaggio summenzionato.

Essa ha scritto al capo del DFF per invitarlo a pronunciarsi sulla questione, chiedendogli inoltre se il Consiglio federale intendeva sempre limitare il proprio impegno alla promozione di soluzioni rapide per il finanziamento dei piani sociali non garantiti nell'ambito del concordato di Swissair.

Il 12 dicembre 2001, la Delegazione delle finanze è stata portata a conoscenza di una lettera di risposta dei capi del DFF e del Dipartimento federale dell'economia nella quale essi facevano presente che, al momento delle delibere della CdF-N e della CET, il Consiglio federale non era ancora a conoscenza del finanziamento di piani sociali all'estero, ma aveva effettivamente già ottenuto questa informazione. Essi hanno peraltro sottolineato che i numerosi e complessi affari da chiarire in un lasso di tempo estremamente ristretto avevano senz'altro potuto causare dimenticanze di questo tipo. Nella stessa lettera, i consiglieri federali sottolineavano che il 30 novembre 2001 il Consiglio federale aveva discusso dei piani sociali di Swissair e delle società collegate per il personale attivo in Svizzera e si era attenuto alla sua decisione di non fornire alcuna prestazione in tal senso. In compenso, era necessario proseguire con il finanziamento dei piani sociali all'estero per non mettere a repentaglio l'attività di volo. Nella stessa seduta, il Consiglio federale aveva deciso di proseguire nel suo studio di un'alternativa di finanziamento «incentive» dei piani sociali in Svizzera. Si trattava in sostanza di accordarsi sul fatto che, qualora le entrate di 750 milioni di franchi stimate nel contratto di prestito a favore di Swissair fossero state superate, il 50 per cento circa di tale eccedenza avrebbe potuto essere utilizzata per il finanziamento dei piani sociali. Questo incoraggiamento dato ai collaboratori affinché compiano un ulteriore sforzo avrebbe dunque delle conseguenze favorevoli sia per questi ultimi, sia per la Confederazione, poiché quest'ultima rientrerebbe in possesso di una parte dei fondi prestati. Il direttore dell'Amministrazione federale delle finanze ha commentato tale lettera nella seduta del 12 dicembre 2001. La Delegazione delle finanze ha fatto quindi rapporto sull'intera questione alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati in occasione delle rispettive sedute, svoltesi rispettivamente il 10 e il 17 gennaio 2002.

Successivamente, in occasione della prima seduta ordinaria del 21 e 22 gennaio 2002 e dopo aver preso conoscenza dell'ultimo business plan della nuova Crossair e di diverse informazioni relative all'evoluzione e all'attività di volo di Swissair, la Delegazione delle finanze ha affrontato ancora una volta la questione dei piani sociali con il capo del DFF, che ha sottoposto alla sua attenzione la convenzione stipulata il 22 dicembre 2001 fra le principali società del gruppo Swissair e diversi

sindacati concernente il finanziamento dei piani sociali, che concretizzava in effetti la variante «incentive» elaborata dal Consiglio federale. Secondo tale convenzione, la metà della rimanenza del credito di un miliardo di franchi, ma al massimo 50 milioni di franchi; sarebbe tuttavia dovuta essere utilizzata per finanziare il 40 per cento delle pensioni degli ex collaboratori del gruppo Swissair prepensionati nel 1996, poiché il saldo doveva essere distribuito a persone ancora occupate presso Swissair fino alla fine di marzo 2002.

In effetti, la Delegazione delle finanze ha sempre interpretato la variante «incentive» come un incentivo per il personale a generare maggiori entrate, una parte delle quali sarebbe stata destinata al finanziamento dei piani sociali per i collaboratori licenziati il 31 marzo 2002. A parere della Delegazione delle finanze, questa variante non lascerebbe spazio al finanziamento delle rendite per i collaboratori prepensionati nel 1996.

Il capo del DFF ha obiettato che le rendite versate ai collaboratori prepensionati non beneficiavano di un privilegio nel concordato e potevano pertanto avere diritto soltanto a dividendi modesti. D'altro canto, l'interpretazione del contratto di ripresa dell'attività di volo di Swissair da parte di Crossair avrebbe potuto obbligare quest'ultima, in virtù dell'articolo 333 del Codice delle obbligazioni, a farsi carico di tutti i contratti pensionistici, un'ipotesi che sarebbe risultata senza dubbio troppo gravosa per Crossair.

Fatto sta che dopo questa seduta la Delegazione delle finanze ha scritto al Consiglio federale per comunicargli la propria sorpresa e invitarlo a pronunciarsi in particolare sul problema dei piani sociali, sulla compatibilità delle dichiarazioni fatte al Parlamento e delle decisioni di quest'ultimo con la convenzione del 22 dicembre 2001.

L'affare Swissair, che fatto tremare l'economia svizzera e ha richiesto l'intervento decisivo della Confederazione e dei Cantoni svizzeri, non è ancora concluso. Occorreranno mesi, se non addirittura anni, per sapere se l'intervento dello Stato avrà dato i suoi frutti.

Consapevole delle pesanti responsabilità che le spettano nella questione, la Delegazione delle finanze continuerà a esercitare, a nome del Parlamento, la funzione di alta vigilanza sull'impiego dei fondi dei contribuenti, per salvare una compagnia aerea svizzera.

### **3.2.2 Rifiuto della procedura d'urgenza per crediti di pagamento**

Nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze ha rifiutato il carattere d'urgenza a cinque anticipi (crediti di pagamento) per un importo di 23 758 000 franchi. La tavola seguente fornisce una panoramica generale. Non è stato invece necessario rifiutare nessun credito d'impegno.

I crediti urgenti respinti rappresentano l'11 per cento delle richieste, ma solo l'1,25 per cento dell'importo dei crediti. Ciò dimostra che la Delegazione delle finanze verifica con estrema attenzione anche richieste di credito per importi di minore entità e non autorizza gli anticipi quando non viene rispettato il criterio dell'urgenza, come richiesto dall'articolo 18 capoverso 1 della legge sulle finanze della Confede-

razione (LFC; RS 611.0), e non sia disponibile un determinato spazio di manovra politico. La Delegazione delle finanze è fermamente convinta che il Parlamento debba poter decidere in piena libertà e senza pregiudizi in merito ai crediti politicamente controversi. Essa desidera così impedire l'indebolimento del diritto del Parlamento a decidere in merito al preventivo.

Le singole richieste vengono approvate solo in base a una domanda di riesame: quindi inizialmente sono state respinte due richieste del Segretariato di Stato dell'economia (SECO) perché nella prima consultazione, in base alle motivazioni presentate, non sussisteva il carattere di urgenza e in questo settore erano già state accettate varie volte richieste di crediti complementari. Queste due richieste riguardano crediti per oltre 13 000 000 franchi per la cooperazione con l'Europa dell'Est e per oltre 21 000 000 franchi per donazioni per l'aiuto finanziario nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. Dopo una domanda di riesame da parte del capo del Dipartimento federale dell'economia, che ha chiaramente esposto e motivato il carattere d'urgenza, in una seduta successiva la Delegazione delle finanze ha approvato la richiesta.

Per i crediti di pagamento indicati alla tavola 4, la Delegazione delle finanze ha respinto il carattere d'urgenza. Il Parlamento li ha approvati nell'ambito del bilancio complementare II al preventivo 2001 nel mese di dicembre.

#### **Crediti di pagamento urgenti rifiutati dalla Delegazione delle finanze**

*Tavola 4*

Rubrica	Designazione	Importo
316.3600.016	Misure di transizione per le terapie contro la tossicodipendenza	15 000 000
403.300.005	Compiti di protezione straordinari dei Cantoni e delle città	
	Motivazione: Öcalan/Attacchi NATO in Kosovo)	3 997 000
	Motivazione: WEF	3 261 000
620.3110.000	Infrastruttura (veicoli speciali)	200 000
620.3110.001	Locali adibiti a ufficio per nuovi posti	1 300 000
<b>Totale</b>		<b>23 758 000</b>

La Delegazione delle finanze ha rifiutato il carattere d'urgenza di una richiesta dell'Ufficio federale della sanità pubblica riguardante le misure di transizione per le terapie contro la tossicodipendenza, per un importo di 15 milioni di franchi. Il Consiglio federale ha motivato la richiesta con una mozione 99.3382, in base alla quale deve essere mantenuta una sufficiente offerta di terapie in ambito ospedaliero. Nella sessione estiva 2001, il Consiglio degli Stati ha presentato questa mozione del Consiglio nazionale come postulato. Poiché in questo settore i crediti di pagamento sono giudicati politicamente differenti, la Delegazione delle finanze non ha voluto anticipare la decisione delle Commissioni delle finanze e del Parlamento. In particolare non ha ritenuto che esistesse il carattere d'urgenza perché la situazione non era fondamentalmente cambiata.

L'Ufficio federale di polizia ha richiesto due anticipi urgenti per la rubrica concernenti i compiti di protezione straordinari dei Cantoni e delle città. Conformemente all'articolo 28 capoverso 3 della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120), la Confederazione accorda un'equa indennità ai Cantoni che devono in ampia misura adempiere compiti di protezione o in caso di avvenimenti straordinari. Le spese supplementari per i costi di sorveglianza erano legate al rapimento del capo dei Curdi Öcalan in Turchia e agli attacchi aerei della NATO nel Kosovo nel 1999. Poiché è trascorso molto tempo prima che le città e i Cantoni fossero in grado di presentare un conto definitivo alla Confederazione, per la Delegazione delle finanze non era più chiaro il motivo per il quale fosse ancora necessario considerare l'urgenza del credito. Essa ritiene che la decisione sul credito poteva essere senz'altro presa nel mese di dicembre dalle Commissioni delle finanze e dal Parlamento, e per questo motivo ha respinto la richiesta.

Inoltre, sono state fatte valere spese supplementari a favore del WEF 2001 di Davos. Conformemente a un precedente decreto del Consiglio federale, la Confederazione avrebbe dovuto partecipare all'80 per cento dei costi per il dispositivo supplementare a favore delle persone protette in virtù del diritto internazionale. La compensazione finanziaria della Confederazione ammontava a 3 261 000 franchi; inoltre la Confederazione ha rinunciato a mettere in conto l'impiego del Corpo della guardia delle fortificazioni. La Delegazione delle finanze ha richiesto al Consiglio federale la presentazione del conteggio finale dei conti. Essa non ha visto nessuna urgenza particolare per la decisione di credito.

L'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica ha presentato una richiesta di credito di 200 000 franchi per veicoli speciali, che dovranno essere impiegati dall'azienda di floricoltura della Confederazione per il trasporto delle piante. Secondo la Delegazione delle finanze il carattere di urgenza non sussiste. Le Commissioni delle finanze dovrebbero considerare la possibilità di verificare l'utilità dell'acquisto di tre nuovi veicoli. L'acquisto di veicoli è in linea di massima una spesa pianificabile, che può essere inserita nel preventivo.

Nella rubrica concernente la manutenzione periodica e ordinaria degli edifici civili, l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica ha inserito un altro credito supplementare per un importo di 1 300 000 milioni di franchi. Tale credito è stato motivato con misure per l'attuazione del progetto concernente l'efficienza nell'ambito del quale, fino alla fine del 2004, saranno creati circa 400 nuovi posti di lavoro. Per la valutazione la Delegazione delle finanze è partita dalla considerazione che la creazione dei posti e la preparazione dell'infrastruttura avverranno in un arco di tempo più lungo di quanto inizialmente previsto. Perciò ha respinto il carattere d'urgenza. Ha quindi stabilito che i crediti per la creazione dei posti di lavoro aggiuntivi siano richiesti tramite procedura ordinaria per crediti supplementari, oppure che tali crediti vengano inseriti nel preventivo 2002.

## **4 Principali attività di vigilanza nei Dipartimenti**

### **4.1 Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)**

#### **4.1.1 Ispezione presso la DSC**

In occasione di un'ispezione presso la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), la sezione 2 della Delegazione delle finanze si è occupata principalmente della conduzione del personale e della gestione finanziaria, dell'assegnazione delle risorse in base ai Paesi e alle necessità nonché del controlling e della valutazione. Il preventivo della DSC ammonta a circa 1,2 miliardi di franchi all'anno. Di questi circa un terzo vengono impiegati bilateralmente e un terzo multilateralmente.

Per quanto riguarda il personale, è necessario distinguere tra il personale di struttura presente nella centrale e negli uffici di coordinamento da una parte e il personale dei progetti e la promozione delle giovani leve dall'altra. La parte di collaboratori esterni è relativamente elevata. La struttura dei salari della DSC si differenzia fondamentalmente da quelle degli altri Dipartimenti. Essa non si fonda su di un sistema di carriere diplomatiche, bensì su di un sistema di carriere a tre dimensioni. Queste sono caratterizzate da gerarchie relativamente piatte, da un sistema di rotazione, da permeabilità tematica e da un approccio di carattere generale con l'accento sulla competenza metodologica.

Il sistema informatico dei progetti e il sistema informatico finanziario della DSC si basano sul SAP. Per il trasferimento nel bilancio pubblico, il SAP ha dovuto creare per la Confederazione il modulo HHM (gestione del bilancio). I flussi finanziari nei settori della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario vengono illustrati con diversi metodi di rappresentazione. Secondo l'articolo 9 della legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0), i fondi sono stanziati in forma di crediti quadro pluriennali. I crediti d'impegno esistono per l'aiuto umanitario, per la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario, per la cooperazione con i Paesi dell'Est (assieme al Seco), per le istituzioni finanziarie multilaterali (Banca mondiale e banche per lo sviluppo) (assieme al Seco).

Il controlling della DSC comprende la guida finanziaria e operativa e l'effettivo sistema di controllo delle finanze. La DSC affida a esterni l'individuazione dei punti deboli in relazione alle possibilità di corruzione. Essa richiede l'applicazione del principio del doppio controllo. La DSC parte dal presupposto che la funzione di controllo sia garantita efficacemente e che la revisione interna o esterna debba scoprire tali casi di corruzione. Gli ispettori della DSC devono esercitare sul posto la loro attività come minimo ogni tre anni. Il Controllo federale delle finanze completa il lavoro dell'Ispettorato delle finanze tramite verifiche indipendenti. In caso di irregolarità, i responsabili dovranno renderne conto: a questo proposito, in diversi Paesi esiste circa una mezza dozzina di casi giudiziari. Per quanto riguarda i cofinanziamenti con la Banca mondiale o altre banche per lo sviluppo la DSC non ha alcuna possibilità di controllo diretto. In questi casi essa può al massimo esigere rapporti di revisione. Oltre alle verifiche sulla regolarità e redditività, nell'ambito di un rinnovamento, ogni quattro anni la DSC esegue verifiche di sostenibilità, che verranno ancora migliorate.

Per elaborare la valutazione, la DSC ha ulteriormente sviluppato il sistema PEMU (programmazione, valutazione, monitoraggio, esecuzione) nel Programm Cycle Ma-

nagement (PCM). Integrandolo con il classico controlling e la valutazione indipendente, la DSC ha a propria disposizione un eccellente sistema di controllo della qualità. La Delegazione delle finanze considera giustificata questa spesa superiore alla media ritenendola un investimento nell'affidabilità.

Durante la sua ispezione la Delegazione delle finanze si è occupata anche delle accuse di un cittadino svizzero nei confronti della DSC. Questi ha sostenuto che a causa della condotta di una delle organizzazioni controllate dalla DSC gli sono stati inflitti gravi danni economici. La Delegazione delle finanze ha appurato che la direzione della DSC ha dato più volte udienza all'interessato e ha fornito estese spiegazioni per chiarire i fatti. A questo proposito non sono state rilevate irregolarità o violazioni degli obblighi. Il cittadino ha presentato una denuncia di vigilanza contro il DFAE a proposito della quale il Dipartimento non ha ancora preso una decisione.

La Delegazione delle finanze prende atto che la DSC svolge un ruolo esemplare nella valutazione dei progetti all'interno dell'Amministrazione federale. Il valido sistema di controllo della qualità della DSC dovrebbe contribuire all'ulteriore eliminazione della corruzione e a impedire l'utilizzo dei fondi per scopi diversi da quello previsto. Le verifiche di progetto interne dovrebbero essere completate da una valutazione indipendente dall'ufficio.

#### **4.1.2 «Presenza Svizzera»**

La Delegazione delle finanze si occupa di «Presenza Svizzera» (PRS) dal momento della sua nascita (cfr. Rapporti annuali 2000, n. 4.2.2; 1999, n. 4.1.3). Nel 2001 si è anche interessata delle sue attività, in particolare del coordinamento con altri uffici con compiti analoghi. La Delegazione delle finanze ha richiesto a Presenza Svizzera un rapporto intermedio consentendole di presentare i propri obiettivi, le proprie strategie e le relative applicazioni, nonché l'organizzazione della delegazione.

Tra Pro Helvetia e Presenza Svizzera esiste un accordo scritto che regola la loro cooperazione e la ripartizione delle competenze. A livello direttivo si svolgono due incontri all'anno. Inoltre, ogni occasione ad hoc viene sfruttata per effettuare un coordinamento a livello direttivo. PRS pubblicherà l'Expo.02 all'estero tramite i suoi canali di comunicazione. In otto Paesi lancia un concorso nelle classi scolastiche e invita i vincitori in Svizzera all'Expo.02.

I principali partner di Presenza Svizzera, tra i quali si trova anche Pro Helvetia, sono rappresentati nella «Commissione Presenza Svizzera». Sul piano strategico il coordinamento si svolge in questa commissione, mentre sul piano operativo è stata introdotta una serie di gruppi di lavoro con la supervisione di Presenza Svizzera (composizione a geometria variabile). Presenza Svizzera mantiene un contatto particolarmente intenso con gli uffici all'estero del DFAE.

La Delegazione delle finanze si è interessata anche di questioni propriamente finanziarie. Si è quindi informata sulle indennità del presidente di Presenza Svizzera e sui costi per il finanziamento della Swiss Light sulla Tate Modern a Londra. L'indennizzo forfettario per il presidente ammonta a 36 000 franchi all'anno più le spese. Il contributo per il finanziamento della Swiss Light corrispondeva a circa 780 000 franchi.

La Delegazione delle finanze ritiene di estrema importanza che i mezzi di Presenza Svizzera siano impiegati in maniera efficiente e che non si verifichino sovrapposizioni con altri rappresentanti della Svizzera all'estero (p. es. Pro Helvetia). Appoggia perciò gli sforzi di coordinamento di Presenza Svizzera. Secondo la Delegazione delle finanze, Presenza Svizzera deve essere organizzata in modo tale da utilizzare il più denaro possibile direttamente per azioni all'estero, riducendo al massimo i costi amministrativi e di gestione degli uffici.

### **4.1.3 Mandati di organizzazioni internazionali a cittadine e cittadini svizzeri**

Numerose personalità svolgono mandati in organizzazioni internazionali per la Svizzera. La Delegazione delle finanze considera tali mandati fundamentalmente importanti per il nostro Paese. Si presenta tuttavia la questione della trasparenza dei costi. Inoltre, tali mandati sollevano anche alcune interrogativi relativi ai crediti.

La Delegazione delle finanze ha richiesto al Consiglio federale un elenco di tutti i mandati di cui sono investiti i cittadini e le cittadine svizzeri nelle organizzazioni internazionali. È risultato che la maggior parte di queste persone riveste una carica abituale in un'organizzazione internazionale. Esse ricevono il loro salario direttamente dalle diverse organizzazioni internazionali (p. es. l'ONU e le sue organizzazioni, OCSE, OSCE, FMI, OMC, Consiglio d'Europa, AELS). Inoltre, conformemente all'articolo 88 dell'ordinanza sul personale della Confederazione (OPers; RS 172.220.111.3) il Consiglio federale può promuovere con prestazioni speciali l'impiego di personale della Confederazione nelle organizzazioni internazionali. I costi che ne derivano sono, salvo alcune eccezioni, di modesta entità. In questo contesto, nel Rapporto annuale 1999 al numero 3.1.1, la Delegazione delle finanze ha richiamato l'attenzione sullo status della Signora Carla del Ponte dopo la sua elezione a procuratrice generale del tribunale per i crimini di guerra all'Aia.

Nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze si è occupata del mandato dell'ex consigliere federale Adolf Ogi come consigliere speciale del segretario generale dell'ONU per lo sport, la pace e lo sviluppo e dei mandati dell'ex consigliere federale Arnold Koller presso la Conferenza internazionale sul federalismo e dell'ex consigliere nazionale Jean Ziegler come ambasciatore in missione speciale presso l'ONU per il diritto alla nutrizione. Per quanto riguarda il sostegno dell'ex consigliere nazionale Ziegler, il Consiglio federale ha preso posizione rispondendo a un'interrogazione ordinaria (00.1102).

Il mandato dell'ex consigliere federale Adolf Ogi viene retribuito dall'ONU con un simbolico contributo di 1 dollaro all'anno. Al contrario i costi relativi alle infrastrutture (uffici e personale ausiliario) necessarie per lo svolgimento di tale mandato non vengono di solito coperti dall'ONU. È consuetudine che gli Stati dai quali provengono le personalità mettano a disposizione tali infrastrutture a costo zero. Per quanto riguarda Ogi, l'ONU gli ha comunque messo a disposizione un ufficio a Ginevra. Si tratta in un fatto straordinario e significativo da considerare come gesto positivo da parte dell'ONU.

La Delegazione delle finanze si è rivolta al Consiglio federale chiedendo chiarimenti sui costi di tale mandato che durerà per il momento fino alla fine di aprile 2002. Le

spese dirette per lo svolgimento del mandato ammontano a 120 000 franchi l'anno ai quali devono essere aggiunti circa 350 000 franchi per il personale messo a disposizione e per i locali adibiti a ufficio. Il Consiglio federale ha messo a disposizione dell'incaricato speciale un diplomatico del DFAE con sede di lavoro a Ginevra e un segretario. Il rinnovo del mandato costituisce oggetto di chiarimenti presso i Dipartimenti interessati DFAE e DDPS.

Secondo la Delegazione delle finanze, il mandato ONU dell'ex consigliere federale Adolf Ogi contiene aspetti problematici dal punto di vista dei crediti. Infatti le regole della trasparenza sono violate quando sono messe a disposizione risorse di rilievo (personale e locali) del DFAE e del DDPS e le spese vengono distribuite su diverse rubriche. I costi totali non risultano subito chiari. Il Consiglio federale, così come la Delegazione delle finanze, ritiene che la trasparenza sia importante, ma per la consulenza del preventivo 2002 non ha ancora voluto creare nessuna rubrica separata. La Delegazione delle finanze è inoltre del parere che in ogni caso debba esistere una chiara trasparenza per quanto riguarda i costi. In caso contrario l'opinione pubblica potrebbe dedurre che l'attività a titolo onorario non comporti alcuna spesa per la Confederazione.

Secondo la Delegazione delle finanze, il Consiglio federale è in certa misura prevenuto per quanto riguarda la concessione di contributi in occasione della nomina di ex membri del suo collegio o ex cancellieri federali in tali mandati, in quanto in fin dei conti decide per se stesso. Di conseguenza, ha invitato il Consiglio federale a rivolgersi alla Delegazione delle finanze prima di prendere una decisione su tali questioni. Un colloquio con la Delegazione delle finanze potrebbe infatti contribuire a oggettivare tali decisioni. Il Consiglio federale si è dichiarato contrario a un tale accordo e ha informato che per quanto riguarda tali mandati esso impone un'estrema riservatezza e si spinge meno in là rispetto a qualsiasi altro Paese. Il Consiglio federale si è tuttavia dimostrato disponibile a informare la Delegazione delle finanze su tali decisioni. Se la Delegazione delle finanze non dovesse ritenere soddisfacente tale procedimento, essa potrà, secondo il Consiglio federale, tornare sulla propria richiesta in qualsiasi momento.

La Delegazione delle finanze concorda con la regolamentazione delle informazioni proposta dal Consiglio federale. Ritiene inoltre importante che i costi per il sostegno di tali mandati siano indicati in modo trasparente, che siano rispettate le disposizioni legislative sui crediti e la procedura ordinaria relativa al preventivo. Osservando queste condizioni, la Delegazione delle finanze favorisce la salvaguardia di tali mandati da parte di personalità svizzere in quanto promotrici dell'immagine della Svizzera all'estero.

## **4.2 Dipartimento federale dell'interno**

### **4.2.1 Ispezione presso l'Ufficio federale della cultura e Pro Helvetia**

Il 17 agosto 1999, la Delegazione delle finanze ha effettuato un'ispezione presso l'Ufficio federale della cultura (UFC) (cfr. rapporto sull'attività 1999, n. 4.2.1) i cui punti forti riguardavano la riorganizzazione di tale ufficio e dei suoi tre ambiti

d'attività (promozione della cultura, Biblioteca nazionale e musei nazionali). In quell'occasione, la delegazione delle finanze era stata lieta di constatare le modifiche strutturali apportate o perseguite, ma aveva chiesto un esame approfondito dell'interfaccia esistente fra l'UFC e Pro Helvetia (PH) nonché l'eliminazione delle sovrapposizioni e delle strutture inefficaci, ripromettendosi di ritornare sulla questione. Più recentemente, la Delegazione delle finanze ha avviato un dialogo con la nuova istituzione «Presenza svizzera» ottenendo in particolare informazioni sulla cooperazione fra Pro Helvetia e tale istituzione.

A questo scopo, essa ha conferito mandato alla sua sezione 3 di effettuare una nuova ispezione presso l'UFC, rivolta principalmente alla riforma di PH. Il 17 agosto 2001 la sezione 3 si è pertanto recata presso l'UFC, dove ha incontrato anche la direzione di Pro Helvetia.

### **Ufficio federale della cultura (UFC)**

Dopo la riorganizzazione, l'UFC comprende i tre settori citati sopra e conta complessivamente 408 collaboratori per un contingente di 278 posti di lavoro. Il settore della Biblioteca nazionale assorbe da solo 117 posti di lavoro e occupa 199 collaboratori (stato dicembre 2000). Il preventivo dell'Ufficio federale della cultura per il 2001 è stato fissato a 194 milioni di franchi (più 12 mio rispetto all'anno precedente); nel piano finanziario, esso dovrebbe attestarsi a 212 milioni nel 2005. Il contributo annuale a favore di PH dovrebbe assorbire buona parte di tale aumento. La maggior parte degli altri aumenti è dovuto a costi dettati dal costo della vita e da crediti per l'informatica e le telecomunicazione. Il compito più importante assegnato all'UFC nei prossimi anni consisterà nell'attuare l'articolo 69 sulla cultura inserito nella nuova Costituzione federale entrata in vigore il 1° gennaio 2000. In questo senso, l'UFC dovrà preparare una revisione della legge sulla promozione della cultura, inserendovi in particolare la formazione. L'UFC dovrà avviare il progetto volto a trasformare il Museo nazionale svizzero in una fondazione del terzo cerchio di competenze. La promozione del cinema, la cui legge è attualmente oggetto d'esame presso le Camere federali, costituisce a sua volta un compito prioritario. L'UFC dovrà inoltre svolgere dei compiti nel campo del trasferimento dei beni culturali, delle scuole svizzere all'estero e della società dell'informazione.

### **Pro Helvetia**

Mentre l'UFC è incaricato di condurre, a nome del Consiglio federale, la politica culturale della Confederazione, Pro Helvetia ha il mandato di sostenere la cultura «sul campo». Pro Helvetia, creata nel 1939 per garantire la tutela culturale e spirituale del Paese e trasformata in fondazione di diritto pubblico nel 1949, è un'istituzione parallela all'UFC ed è finanziata da quest'ultima. Essa occupa 89 collaboratori per un totale di 70 posti a tempo pieno. Il suo preventivo per l'anno corrente è di 40 milioni di franchi, 9,8 dei quali destinati a stipendi. Quest'ultimo importo non comprende unicamente spese amministrative, ma anche costi connessi con l'attuazione del progetto, detti anche costi di produzione.

La legge federale del 17 dicembre 1965 (RS 447.1) definisce l'organizzazione di Pro Helvetia. Quest'ultima ha varato la riforma annunciata nel 1999 senza modificare il relativo testo di legge. La riforma ha lo scopo di garantire un funzionamento più efficiente di PH e di consentire alla fondazione di affrontare l'aumento delle sue responsabilità e in particolare quello delle richieste di sussidi. Si tratta di modificare la

ripartizione delle competenze fra il Consiglio di fondazione, il cui numero di membri è stato ridotto da 35 a 25, e la segreteria, alla quale sono affidate competenze più estese, in particolare in vista di una più rapida evasione delle circa 4000 richieste di sussidi ricevute annualmente. Il numero di divisioni della segreteria è ridotto a cinque. Ciascuna di esse è incaricata non soltanto di evadere le richieste, ma anche di lanciare iniziative proprie. Infine, le attività di comunicazione e di coordinamento internazionali sono affidate alle unità di stato maggiore che si occupano dei centri culturali di Parigi e Milano nonché delle antenne di PH situate in Africa e nell'Europa dell'Est. Questa riforma, entrata in vigore il 1° gennaio 2002, è stata adottata dal Consiglio di fondazione il 16 agosto 2001, ossia alla vigilia dell'ispezione della sezione 3.

A livello di coordinamento esiste senz'altro una precisa ripartizione dei compiti fra i diversi settori dell'UFC e di PH che collaborano insieme; tuttavia alcuni ambiti, come quello della promozione del cinema, presentano ancora delle sovrapposizioni. La cooperazione del Dipartimento degli affari esteri e delle sue ambasciate con PH da un lato e con i suoi centri e le sue antenne dall'altro fa sì che le ambasciate rappresentino spesso l'interlocutore privilegiato di PH all'estero. Talvolta, gli uffici di raccordo di PH sono addirittura ospitati all'interno delle rappresentanze svizzere all'estero. I centri e le antenne di PH sono responsabili delle iniziative lanciate e finanziate da Pro Helvetia. Dal canto loro, le ambasciate hanno compiti specifici in campo culturale, ma possono sostenere progetti ai quali partecipa Pro Helvetia. Fra i centri e le antenne di PH da un lato e le ambasciate e i consolati dall'altro hanno luogo regolari scambi di informazioni. PH collabora infine a vari livelli con la nuova istituzione Presenza svizzera (PRS) ed è membro della sua commissione. Due volte l'anno ha luogo inoltre un incontro dei presidenti delle due istituzioni, mentre ulteriori misure di coordinamento garantiscono la cooperazione fra le due istituzioni.

La Delegazione delle finanze ha così constatato con soddisfazione che PH è riuscita a dotarsi di una nuova struttura e si è raccomandata che l'UFC e PH affinino, nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 69 della Costituzione federale, la ripartizione dei rispettivi compiti ed evidenzino verso l'esterno le differenti funzioni svolte. La Delegazione delle finanze si è chiesta inoltre fino a che punto la Confederazione dovrebbe definire i compiti di PH e conferirle di conseguenza un mandato di prestazione. La Delegazione ha accolto infine favorevolmente la trasformazione del Museo nazionale svizzero in una fondazione e ha chiesto che il Controllo federale delle finanze (CDF) continui a svolgere la sua funzione di organo di sorveglianza della nuova istituzione.

In risposta alle diverse domande e proposte della Delegazione delle finanze, la direttrice del Dipartimento federale dell'interno ha sottolineato di aver esortato l'UFC e PH a ripartire da subito meglio i propri compiti nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 69 della Costituzione. A fronte della procedura di approvazione dei programmi di PH, non appariva in compenso necessario conferire a tale istituzione un mandato di prestazione. Essa ha infine confermato che il CDF continuerà a esercitare la propria sorveglianza sul Museo nazionale svizzero dopo la sua trasformazione in fondazione.

La Delegazione delle finanze constata che le sue preoccupazioni sono state prese in considerazione nell'ambito della riorganizzazione dell'UFC e di PH.
---

## 4.2.2

### **Trasparenza dei costi dei fornitori di servizi secondo la legge sull'assicurazione malattie**

All'inizio dell'anno in rassegna, la Commissione di gestione del Consiglio degli Stati ha trasmesso alla Delegazione delle finanze una richiesta relativa alla trasparenza dei costi dei fornitori di servizi secondo la Legge federale del 18 marzo 1984 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS 832.10).

Il ricorrente, consulente nell'ambito delle spese della salute, affermava che la contabilizzazione errata degli onorari medici dei fornitori di prestazioni ai sensi dell'articolo 35 LAMal (ospedali e istituti che dispensano cure ospedaliere) generava per l'intera collettività costi annui pari a 600 milioni di franchi, sostenuti per il 50 per cento dai contribuenti e per il restante 50 per cento dai premi degli assicurati. Il DFI obiettava che non era possibile partire dall'ipotesi che le fatture per onorari medici implicassero un onere aggiuntivo ingiustificato per le spese di gestione degli ospedali.

Su queste basi, la Delegazione delle finanze ha conferito mandato al Controllo federale delle finanze (CDF) di procedere a un'analisi preliminare della trasparenza dei costi dei fornitori di prestazioni ai sensi della LAMAL. In particolare, essa ha chiesto che si accertasse se errori di contabilizzazione degli onorari medici per cure prestate a pazienti assicurati in classe privata o semiprivata e per investimenti e spese di ricerca e formazione potessero portare, come sostenuto dal ricorrente, a «regalie» nell'ordine di 600 milioni di franchi l'anno.

Nella sua presa di posizione, il CDF ha dichiarato che la contabilità summenzionata non costituiva l'oggetto di una norma di legge esplicita, ma che il modello di calcolo del concordato delle casse malati fungeva da standard in questo contesto e che sull'argomento si era sviluppata una giurisprudenza del Consiglio federale. D'altro canto, è attualmente in corso di preparazione un'ordinanza che conterrà fra l'altro anche delle direttive sulla presentazione dei conti. Dopo avere approvato le tariffe ospedaliere decise di comune accordo con le casse malati, le autorità cantonali devono peraltro consultare tassativamente il Sorvegliante dei prezzi. Quest'ultimo tiene conto del fatto che la presentazione dei conti non è mai completamente trasparente perché le casse non accreditano agli ospedali i costi totali. La politica sanitaria è di competenza dei Cantoni e la LAMal si limita a disciplinare i rapporti fra i diversi attori del sistema sanitario, fissando i limiti delle risorse messe a disposizione dai Cantoni tramite la Confederazione per la riduzione dei premi. Dal canto suo, il Consiglio federale funge da ultima istanza di ricorso contro le decisioni delle parti in materia tariffaria. In questo contesto, la prassi consolidata consente di separare i costi imputabili da quelli non imputabili.

In occasione di una discussione con il CDF, il ricorrente ha obiettato che era possibile, grazie alla LAMal, separare i costi imputabili da quelli non imputabili; da tale distinzione emergerebbe appunto la perdita di 600 milioni di franchi. Alcune definizioni apparivano inoltre poco chiare al ricorrente. Va osservato peraltro che l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) aveva incaricato già nel 1997 alcuni esperti di stimare gli effetti della LAMal. Tale stima doveva concludersi alla fine del 2001.

Tenuto conto della posta in gioco, la Delegazione delle finanze ha quindi chiesto informazioni aggiuntive all'UFAS e invitato a un colloquio il direttore di questo ufficio.

In questa occasione, l'UFAS ha riconosciuto che l'articolo 49 LAMal forniva delle definizioni dei costi imputabili che necessitavano di una precisazione nell'ordinanza in fase di preparazione. La LAMal poggia sul principio della negoziazione delle tariffe fra gli assicurati e i fornitori di prestazioni. A fronte delle pressioni politiche a favore di una riduzione dei costi dell'assicurazione malattie, la LAMAL chiede ora un calcolo delle tariffe basato su criteri economico-aziendali. Gli ospedali e le case di cura dovranno calcolare i loro costi secondo un metodo uniforme che implica nuove forme tariffarie. Il risultato dell'analisi condotta da alcuni esperti ha portato a raccomandare in particolare ai fornitori di prestazioni di dotarsi di banche dati migliori. La Confederazione deve fissare degli obiettivi per la contabilità analitica degli ospedali e delle case di cura. Ulteriori misure dovranno essere adottate onde limitare le consultazioni e fornire la prova di un reale bisogno.

Secondo il direttore dell'UFAS, l'entrata in vigore della revisione della LAMal ha portato a profonde modifiche nel ruolo e nell'organizzazione degli organi di vigilanza, che devono agire in modo dinamico e attivo nell'interesse degli assicurati. Il sistema di vigilanza basato su tre pilastri (vigilanza retrospettiva, simultanea e prospettica) è efficace. La vigilanza poggia sui principi dell'applicazione uniforme della legge, della rapidità d'intervento sugli assicurati in contravvenzione, del controllo e dell'approvazione delle tariffe secondo precisi criteri e dell'esame dei conti annuali delle assicurazioni.

Il direttore dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha infine sottolineato che in Svizzera esistono 26 sistemi sanitari le cui differenze risultano essere talvolta eccessive.

La Delegazione delle finanze ha deciso di attendere le prime esperienze con l'ordinanza in corso di preparazione. Essa ha tuttavia invitato l'UFAS a incontrare il ricorrente e a fare rapporto su tale incontro.

### **4.2.3                    Vigilanza e alta vigilanza nella previdenza professionale**

Nel suo rapporto di attività del 1999 (cfr. n. 4.2.4), la Delegazione delle finanze ha messo in luce alcune carenze dell'attività di controllo nel campo della previdenza professionale e ha chiesto l'adozione di misure volte a rafforzare tale controllo.

La previdenza professionale svizzera offre un quadro decisamente differenziato ed eterogeneo, le cui caratteristiche più evidenti sono il numero estremamente elevato di istituzioni previdenziali dai piani previdenziali molto eterogenei e dotate di sistemi di finanziamento altrettanto differenziati. Una previdenza professionale minima, obbligatoria per i lavoratori dipendenti, è stata introdotta nel 1985, consentendo alle istituzioni di previdenza di proporre prestazioni che esulano dal minimo obbligatorio. La vigilanza statale deve vegliare affinché la previdenza professionale sia applicata conformemente al diritto e nel rispetto della Costituzione e delle leggi vigenti in materia. In ogni caso, la competenza per la vigilanza stessa non spetta in ogni caso a

un'autorità centrale, bensì piuttosto a un gran numero di autorità cantonali e federali. Con l'introduzione della legge del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP; RS 831.40) e dell'obbligatorietà della previdenza professionale, questo sistema è stato integrato da un nuovo livello di vigilanza, quello dell'alta vigilanza esercitata dalla Confederazione sulle autorità di vigilanza.

La congiuntura negativa che ha caratterizzato gli anni 90 ha evidenziato diversi problemi connessi con la previdenza professionale e in particolare l'esistenza di lacune nella vigilanza di cui la previdenza professionale doveva costituire l'oggetto. Per queste ragioni, già nel 1998 l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha incaricato un gruppo di lavoro di esaminare il sistema di vigilanza e di alta vigilanza e di formulare delle proposte di miglioramento.

Nel 2001 il gruppo di lavoro ha presentato un primo rapporto, dal quale emerge che il sistema di vigilanza è efficace e funziona normalmente e che l'alta vigilanza svolge un ruolo importante, ma presenta talvolta un'efficacia limitata. Il gruppo di lavoro ha pertanto formulato delle proposte di miglioramento volte a rafforzare l'alta vigilanza esercitata dalla Confederazione, mettendo a disposizione di quest'ultima nuovi mezzi d'intervento e proponendo una maggiore separazione fra la vigilanza diretta e l'alta vigilanza allo scopo di rendere in primo luogo più trasparente la vigilanza diretta.

La Delegazione delle finanze ha invitato l'UFAS a farle rapporto sull'attuazione delle misure raccomandate. La direttrice del Dipartimento federale dell'interno ha quindi invitato un nuovo gruppo di lavoro a presentare, sulla scorta di differenti modelli, delle basi e delle proposte volte a rafforzare l'alta vigilanza esercitata dalla Confederazione.

Nel suo rapporto conclusivo del 10 dicembre 2011, il gruppo di lavoro propone 3 modelli:

- il primo modello colloca il principio dell'esercizio dell'alta vigilanza all'interno dell'UFAS. La vigilanza diretta dovrebbe essere esercitata unicamente dalle autorità cantonali di vigilanza. Questo modello consente di assicurare, pur nel rispetto di un'organizzazione decentrata della vigilanza, una separazione fra sorveglianza e alta vigilanza e consente di soddisfare al meglio i criteri elaborati dal gruppo di lavoro. Esso ha l'effetto di trasferire ai Cantoni l'attuale compito di vigilanza federale diretta sulle istituzioni di previdenza di carattere nazionale e internazionale e di concentrare interamente le attività dell'UFAS sulla sola alta vigilanza;
- il secondo modello sancisce il principio di un'alta vigilanza esterna all'UFAS. In questo contesto, la vigilanza diretta è oggetto di una nuova ripartizione delle competenze: le istituzioni di previdenza di diritto pubblico dei Cantoni sono poste sotto la sorveglianza della Confederazione, mentre la vigilanza sulle istituzioni di diritto pubblico della Confederazione è demandata ai Cantoni;
- il terzo modello mira infine a istituire un'autorità centrale ed esclusiva, incaricata della totalità dei compiti di vigilanza in Svizzera.

I modelli citati prevedono a loro volta delle varianti che esplicano effetti diversi sul sistema di vigilanza.

Il gruppo di lavoro ha infine formulato diverse raccomandazioni volte a rafforzare efficacemente il sistema di sorveglianza.

La Delegazione delle finanze ha chiesto di essere informata sulla scelta del modello e sulle misure adottate per la sua applicazione.

#### **4.2.4 Immobili dei Politecnici federali**

Il settore dei Politecnici federali e degli istituti ad essi collegati (PF) è stato oggetto di un mandato di prestazione stipulato fra il Consiglio federale e il Consiglio dei PF il 12 maggio 1999. La Delegazione delle finanze cita tale mandato nei suoi rapporti di attività del 1999 (n. 4.2.2.) e del 2000 (n. 4.3.1). Esso ha lo scopo di conferire una maggiore autonomia ai PF e di farne istituti del «terzo cerchio» di responsabilità (cfr. modello dei quattro cerchi, rapporto della Delegazione delle finanze del 1997, n. 2.3), raggruppando le imprese e gli stabilimenti di diritto pubblico appartenenti al 100 per cento alla Confederazione; questi sono dotati di una personalità giuridica e di una contabilità propria.

La Delegazione delle finanze ha chiesto che le questioni ancora in sospeso in materia di separazione finanziaria dei PF siano risolte prima della revisione della legge sui PF, annunciata per il 2002.

In occasione della revisione dei conti consolidati dei PF per il 2000, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha riscontrato che il consolidamento non era ancora stato realizzato e ha sottolineato in particolare che i beni mobili e immobili acquistati entro la fine del 1999 sono utilizzati dal PF, ma appartengono ancora alla Confederazione e non figurano di conseguenza nei conti consolidati. Tuttavia, la manutenzione e la riparazione di tali immobili figurano nei conti annuali del settore dei PF. Ciò solleva la questione del mantenimento della sostanza di tali immobili che potrebbe essere trascurata dai PF.

Non esiste peraltro alcuna convenzione scritta secondo cui la Confederazione sarebbe tenuta ad assumersi tutti i danni causati da acqua, fuoco, furti, esplosioni, ecc. Questi rischi non sono coperti dalle polizze assicurative. I conti del settore dei Politecnici federali non contengono alcuna previsione relativa alla copertura di tali rischi.

La Delegazione delle finanze ha pertanto invitato il Consiglio dei Politecnici federali a comunicarle le proprie intenzioni in merito. In occasione di un colloquio, il delegato del Consiglio dei PF ha confermato l'esistenza di un problema non regolamentato, ma ha dichiarato altresì che i PF si stavano sforzando di trovare una soluzione al problema, in particolare sotto forma di un'autoassicurazione. Tuttavia, la soluzione definitiva riguardante il trasferimento degli immobili dei PF dovrà essere attuata contemporaneamente alla revisione della legge sui PF. Gli immobili sono oggetto d'altra parte di una valutazione in quest'ottica.

La Delegazione delle finanze ha dichiarato di aspettarsi che il Consiglio dei PF adotti rapidamente misure volte a evitare una lacuna nella copertura dei rischi sugli immobili dei Politecnici federali.

## **4.3 Dipartimento federale di giustizia e polizia**

### **4.3.1 Ispezione presso la Commissione federale delle case da gioco**

La Commissione federale delle case da gioco (CFCG) è composta da cinque a sette membri esperti. La CFCG dispone inoltre di un segretariato permanente. Esso prepara le pratiche della Commissione, presenta delle proposte e ne esegue le decisioni. Per l'adempimento dei molteplici compiti, nei prossimi anni sarà necessario aumentare l'effettivo del segretariato della CFCG passando dagli attuali 22 collaboratori a circa 30. Particolari difficoltà si prevedono per il reclutamento di specialisti d'informatica e di rete. I punti chiave dell'attività della CFCG sono rappresentati dai tre ambiti: domande di concessione, sorveglianza amministrativa e procedimento penale.

Per quanto riguarda un eventuale potenziale di manipolazione, la Delegazione delle finanze ha avuto un'impressione generale piuttosto rassicurante. Secondo il parere della Delegazione delle finanze ciò deve essere attribuito soprattutto a una efficiente sorveglianza delle reti informatiche e a un efficiente controllo tramite video. Finora non è ben chiaro quali siano le possibilità di manipolazione delle reti informatiche e delle macchine da gioco (black box). L'efficacia delle misure di sorveglianza potrà essere valutata solo dopo alcuni anni di esercizio.

Il pericolo maggiore per quanto riguarda il riciclaggio di denaro non deriva tanto dai clienti quanto dalle case da gioco poco serie. Per questa ragione la Delegazione delle finanze ritiene le severe condizioni per l'ottenimento delle concessioni uno strumento importante per garantire la necessaria trasparenza sulla provenienza del capitale. Poiché tuttavia le concessioni vengono assegnate per una durata di 20 anni, la Delegazione delle finanze è favorevole a una sorveglianza diretta delle case da gioco da parte della CFCG anche nell'ambito del riciclaggio di denaro. Approva perciò la decisione della CFCG e del DFGP di non delegare a un organismo di autodisciplina il controllo del rispetto delle concessioni e degli obblighi di diligenza per la lotta contro il riciclaggio di denaro per le case da gioco che hanno ricevuto una nuova concessione.

La Delegazione delle finanze ha sollecitato una migliore compensazione delle spese processuali da parte dei casinò responsabili. Approva le misure introdotte dalla CFCG che autorizzeranno l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) alla fatturazione delle spese complessive ai clienti. In riferimento ai costi della procedura penale, la CFCG ha stipulato accordi con i Cantoni Ticino, Vallese, Uri, Berna, Lucerna e Argovia. Gli accordi prevedono regolarmente, con una sola eccezione, che i costi dei funzionari impiegati dalla CFCG sul territorio cantonale su proposta del Cantone stesso, siano accreditati al Cantone con un importo di 150 franchi all'ora. La CFCG aspira a un'applicazione possibilmente unitaria dell'indennità, in quanto gli accordi già definiti vengono considerati soluzioni transitorie suscettibili di miglioramento.

La Delegazione delle finanze si aspetta dalla CFCG una gestione decisa delle sue possibilità di controllo dirette e indirette, in particolare nel settore del riciclaggio di denaro. La Delegazione delle finanze approva lo sforzo della CFCG di addebitare al responsabile le spese processuali causate dai casinò e altre spese con l'applicazione del principio di causalità.

### **4.3.2 Prestazioni di garanzia dei richiedenti d'asilo**

Da alcuni anni la Delegazione delle finanze verifica la corretta modalità delle prestazioni di garanzia e dell'obbligo di rimborsare le spese dei richiedenti d'asilo (SiRück) (cfr. il Rapporto sulla vigilanza finanziaria nella Confederazione 1997, Parte I, n. 442; 1998, Parte I; n. 442 nonché il Rapporto della Delegazione delle finanze concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 1999, n. 433 e il Rapporto della Delegazione delle finanze concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2000, n. 443). Mentre nel corso del 2000 si sono dovuti verificare casi concreti, nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze si è limitata a un controllo generale dell'andamento dei lavori nel settore SiRück in base al rapporto. Il rapporto viene redatto da un'organizzazione per prestazioni specializzate per il personale (OSP AG) a cui l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) ha assegnato i lavori dell'ex Task Force SiRück.

Nel mese di dicembre 2001 nel settore SiRück della OSP AG lavoravano 35 persone. Complessivamente nei mesi da gennaio fino a dicembre 2001 compreso, le fatture dell'OSP AG a carico dell'UFR ammontavano a 2 907 653,40 franchi, rimanendo al di sotto del tetto massimo dei costi di 3 milioni di franchi previsto per l'anno 2001. Dall'altra parte nel 2001 l'OSP AG ha incassato per l'UFR un importo di 46 800 000 franchi.

In base al rapporto dell'OSP AG, la Delegazione delle finanze constata che non è stato possibile dedurre dati attendibili nei settori incasso e procedure esecutive. La ragione risiede nel fatto che il sistema di controllo delle pratiche (NOGESI) non è ancora operativo e che la fase introduttiva della durata di venticinque mesi è ora definitivamente terminata. Questa circostanza causa incertezza nei dati con particolare riferimento ai conteggi definitivi e ai pagamenti ai titolari del conto. Al 31 marzo 2001 erano pendenti 4161 conteggi finali.

La Delegazione delle finanze chiede all'UFR la garanzia che nel corso del 2002 i dati incerti in alcuni settori di specializzazione del SiRück siano risolti e in particolare che i pagamenti ai titolari del conto avvengano con rapidità, correttezza e in base a dati ripercorribili. Si occuperà ulteriormente della pratica e richiederà all'UFR un rapporto regolare.

## **4.4 Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport**

### **4.4.1 Ispezione presso l'Aggruppamento dell'armamento**

Il 29 agosto 2001, la sezione 2 della Delegazione delle finanze ha avuto un colloquio con il capo dell'armamento entrato in servizio il 1° gennaio 2001. L'ex capo dell'armamento esercitava anche la funzione di delegato del consiglio di amministrazione della RUAG AG. L'Aggruppamento dell'armamento (ADA) dispone di un effettivo di 960 persone. Esso comprende l'amministrazione centrale, l'Ufficio federale dell'aeronautica militare e dei sistemi di condotta, l'Ufficio federale dei sistemi d'arma e delle munizioni, l'Ufficio federale dell'esercito e delle costruzioni e dal 1° luglio 2001 l'Ufficio federale di topografia. Inoltre, nello stesso periodo l'ADA ha ricevuto la certificazione ISO 9000.

Un Ispettorato delle finanze all'interno dell'ADA, composto da un direttore e da sette collaboratori, controlla la gestione finanziaria. L'Ispettorato delle finanze è l'ufficio di controllo del capo dell'armamento. Esso controlla l'organizzazione e gli andamenti interni. Nei confronti dei fornitori, nelle situazioni di monopolio, esegue verifiche sui prezzi in accordo con il Controllo federale delle finanze.

Nel preventivo 2001, nell'ambito delle responsabilità dell'ADA, sono stati registrati crediti di pagamento per 2123 milioni di franchi. Le spese per l'armamento ammontano a 1325 milioni di franchi (62%), mentre quelle d'esercizio a 798 milioni di franchi (38%). Negli ultimi anni le spese d'esercizio sono aumentate a danno delle spese per l'armamento riducendo di conseguenza le possibilità d'investimento. Il capo dell'armamento intende interrompere questa tendenza che ha portato a un aumento costante delle spese d'esercizio; a tal fine è necessario semplificare i processi e gestire il materiale con una migliore logistica. L'ADA ritiene che esistano buone possibilità per la riduzione delle spese d'esercizio, per esempio tramite la liquidazione di materiale ancora proveniente dall'Esercito 61. In questo modo è possibile risparmiare spazio per l'immagazzinamento e personale. Nell'Esercito XXI, nell'ambito del progetto parziale Logistica XXI, le opinioni sono ancora contrastanti su quale sia il grado di centralizzazione delle scorte grazie al quale si possano conseguire i maggiori risparmi.

I crediti d'impegno vengono autorizzati attraverso il programma di armamento annuale, mentre i crediti per l'equipaggiamento personale e i bisogni d'ammodernamento, per progettazioni, prove e preparativi d'acquisto, munizioni per la formazione e materiale di ricambio e manutenzione sono indicati nel preventivo annuo. Il rapporto tra i crediti d'impegno e quelli di pagamento presenta un leggero vantaggio da parte dei primi. I crediti d'impegno per i progetti pluriennali sono sempre superiori perché contengono una riserva. Inoltre vengono considerati anche il rischio valutario e l'inflazione. Le spese effettive si rispecchiano nei crediti di pagamento correnti. I crediti d'impegno non goduti decadono alla realizzazione del progetto (art. 30 cpv. 2 LFC; RS 611.0).

Per quanto riguarda le acquisizioni, l'ADA si trova in un rapporto di tensione. Dal punto di vista della politica regionale ci si aspetta che gli stabilimenti RUAG mantengano i posti di lavoro nelle regioni periferiche. Le acquisizioni di armamenti devono comunque rispettare i requisiti di economia e redditività. La Delegazione delle finanze approva perciò che il capo dell'armamento voglia trattare la RUAG AG fon-

damentalmente come qualsiasi altro fornitore e che intenda creare un'autentica situazione di concorrenza ogni qualvolta se ne presenti l'occasione. Per quanto riguarda la manutenzione questa condizione spesso non è presente, poiché in un'eventuale situazione di crisi l'ADA deve mantenere i propri sistemi in completa efficienza. Rimane comunque ancora da chiarire quali gradi di utilizzazione debbano essere validi per il calcolo dei prezzi degli stabilimenti RUAG e come definire i principi per la determinazione degli utili.

La Delegazione delle finanze constata che l'ADA intende orientarsi all'efficacia e all'economia aziendale e che intende rivedere i propri prodotti. Il maggiore orientamento all'economia aziendale richiede l'adozione dei necessari strumenti di controlling. Questi sono già presenti ma devono essere in parte migliorati. Alla contabilità deve essere dato adeguato seguito su tutti i livelli.

#### **4.4.2 Ispezione nel settore delle sovvenzioni dell'Ufficio federale dello sport**

Dal 1° gennaio 2001, l'Ufficio federale dello sport (UFSP) viene condotto come ufficio FLAG. Nell'esame del preventivo e del bilancio le categorie di prodotti si trovano in primo piano, mentre le prestazioni sono collegate direttamente alle risorse necessarie. L'UFSP riceve anche sussidi da parte della Confederazione per un importo di 80 milioni di franchi. Il 29 agosto 2001, la Delegazione delle finanze ha perciò verificato se l'UFSP rispetta le disposizioni della legge sui sussidi (RS 616.1).

Nel settore UFSP i rapporti sui sussidi (FF 1998 1543 e FF 1999 6855) nelle sei rubriche elencate qui di seguito, sono stati solo leggermente modificati. La base legale per il sussidio a favore della costruzione d'impianti sportivi è stata definita appena il 17 dicembre 1998.

##### **Sussidi dell'Ufficio federale dello sport**

*Tavola 5*

Rubrica	Designazione	VA 2001 (mio di fr.)
504.3600.201	Ginnastica e sport nella scuola (nell'NPF)	0,7
504.3600.202	Federazioni di ginnastica e di sport	5,4
504.3600.203	Eventi sportivi internazionali	0,9
504.3600.204	Indennità ai Cantoni per la formazione	9,0
504.3600.205	Formazione istruttori sport adulti	0,5
504.3600.206	Indennità gioventù + sport	53,5
504.4600.001	Costruzione d'impianti sportivi	10
UFSP	Totale sovvenzioni	80

Sono gli Uffici che concedono i sussidi. Secondo la legge sui sussidi, essi devono garantire che i compiti vengano eseguiti in modo economico. Inoltre, gli uffici sono responsabili per il controllo e la supervisione. In base agli accertamenti della Delegazione delle finanze, l'UFSPPO, grazie a questi strumenti, ha la possibilità di controllare l'impiego dei sussidi e i loro effetti. Il controllo finanziario viene effettuato da un ufficio di revisione. Inoltre, l'UFSPPO richiede rapporti che confrontino i risultati con gli obiettivi. La Delegazione delle finanze prende atto che l'UFSPPO ha esercitato un controllo corretto sui sussidi. La linea direttrice è costituita dalla specifica politica svizzera in materia di sport da parte del Consiglio federale.

Il punto di partenza per la distribuzione dei sussidi è la decisione politica di far giungere un sostegno particolare allo sport da un interesse pubblico. Come dimostrato dall'esperienza, una volta autorizzati i sussidi non vengono più messi in discussione da parte dell'Ufficio. L'Amministrazione federale delle contribuzioni non possiede le risorse per effettuare le valutazioni sui sussidi. Essa è al corrente che il Controllo federale delle finanze e la Delegazione delle finanze garantiscono la loro funzione di alta vigilanza e che le Commissioni delle finanze e il Parlamento possono modificare nel preventivo la distribuzione delle risorse.

La Delegazione delle finanze ha preso atto che nell'UFSPPO esistono progetti per il proseguimento della Concezione degli impianti sportivi d'importanza nazionale (CISIN), anche se nel messaggio concernente il 2° credito d'impegno sono stati indicati 80 milioni di franchi come aiuto finanziario massimo per gli impianti sportivi d'importanza nazionale (FF 2000 1616). La Delegazione delle finanze sottolinea la necessità di valutare in modo sistematico i risultati dei programmi esistenti CISIN 1 e CISIN 2, prima di sottoporre al Parlamento un credito d'impegno per un piano di successione.

La Delegazione delle finanze ha inoltre preso atto che nel preventivo 2002, alla rubrica 504.3600.202, sono stati richiesti al Parlamento 1,5 milioni di franchi per un progetto sportivo all'Expo.02. In linea di massima il Consiglio federale ha chiesto agli Uffici di finanziare progetti relativi all'Expo con i crediti di pagamento disponibili. L'UFSPPO ha fatto presente che la sua partecipazione per la presentazione degli sport sull'artepège di Yverdon sarebbe indispensabile. Non sarebbe quindi possibile una compensazione con altri sussidi. Le Commissioni delle finanze e il Parlamento hanno autorizzato il credito di pagamento con il preventivo 2002.

La Delegazione delle finanze verificherà in futuro più volte il controllo esercitato nel loro settore sui sussidi da parte degli Uffici. Prende inoltre atto della necessità di una valutazione indipendente sull'efficacia di un provvedimento, prima di una sua proroga.

### 4.4.3

### Liquidazione degli immobili

Il ridimensionamento dell'esercito nell'ambito dell'Esercito 95, ma anche i progetti relativi all'Esercito XXI, hanno come conseguenza la necessità presente e futura di liquidare grandi quantità di materiale appartenente all'esercito. Tutto ciò pone numerosi interrogativi ai quali la Delegazione delle finanze cerca da lungo tempo di rispondere in considerazione dell'entità del progetto. Essa viene perciò informata regolarmente (inizialmente a scadenza trimestrale e recentemente semestrale) dal DDPS sullo stato della liquidazione e durante la sua 4<sup>a</sup> seduta ordinaria ha avuto un colloquio con il capo di stato maggiore generale sulla questione della vendita di armi sensibili (p. es. mitragliatori da 9 mm), la liquidazione di veicoli aerei, la vendita di aeroporti militari, la regolamentazione delle spese d'esercizio degli aeroporti nella fase di transizione e la messa a concorso di immobili.

A causa della grande quantità di immobili da liquidare, nel 2001 la Delegazione delle finanze si è occupata approfonditamente della questione. Il reporting del DDPS sulla liquidazione di materiale, munizioni e immobili (stato al 30 giugno 2001) identifica nell'insieme 9555 immobili come declassati. Si prevede la vendita o il ripristino di 6941 immobili, dei quali fino al 30 giugno 2001 ne sono stati venduti o ripristinati 1471 immobili, cioè il 21 per cento della quantità totale. Lo smantellamento o la vendita dei rimanenti 5470 immobili sono previsti nell'arco di un decennio, presumibilmente entro il 2008. 2641 immobili vengono custoditi; si tratta in particolare di sbarramenti anticarro e di bunker in territorio impraticabile, che per ragioni di tutela ambientale o per motivi economici non possono essere né venduti né smantellati.

Alcuni problemi si sono verificati per la vendita di un immobile d'abitazione. Esso è stato ceduto senza previa messa a concorso come effettivamente dovrebbe accadere in base alle prescrizioni. Tale procedura è stata oggetto di discussione presso la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale. La Delegazione delle finanze si è occupata della questione e in un colloquio con il capo di stato maggiore generale ha richiesto ulteriori informazioni sulle modalità e sui regolamenti in caso di vendita di immobili la cui utilità sia venuta a mancare. È giunta così a conoscenza del fatto che il bando pubblico rappresenta di solito la regola e i metodi utilizzati in questo caso sono l'eccezione. La Delegazione delle finanze non ha nessun motivo di supporre l'esistenza di rilevanti irregolarità legali che possano giustificare l'avvio di un'indagine amministrativa o di un procedimento disciplinare.

Altri interrogativi riguardano anche i 10 aeroporti militari che a cui il DDPS intende rinunciare (Ambri, Kägiswil, Frutigen, Reichenbach, Saanen, St. Stephan, Zweisimmen, Münster, Raron e Ulrichen). Il 18 ottobre 2000 il Consiglio federale ha varato il Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica (PSIA) e ha stabilito tra l'altro quali aeroporti in liquidazione potranno essere utilizzati per l'aeronautica civile. Totalmente di proprietà del DDPS rimangono gli aeroporti di Ambri e St. Stephan, e in parte quelli di Ulrichen e Raron. Per questi impianti il DDPS è in parte anche corresponsabile per la manutenzione oltre che per le spese d'esercizio, che danno origine a costi rilevanti. A Samedan le spese d'esercizio sostenute dal DDPS ammontano a 300 000 franchi. Già nel 1998 le forze aeree avevano presentato domanda di liquidazione poiché questo aeroporto non aveva più alcun significato dal punto di vista militare. Per ragioni di politica regionale, fino alla fine del 2002 esso dovrà rimanere di proprietà del DDPS; successivamente dovrà essere venduto in tre fasi alla Gesellschaft Regionalflughafen Oberengadin (GFO). La Delegazione delle finanze pre-

vede che a partire dal 2003 questa vendita possa sgravare la Confederazione delle spese d'esercizio elevate.

Per quanto riguarda gli aeroporti rimanenti, fino alla loro cessione il DDPS è tenuto a una manutenzione minima degli impianti nell'ambito della sua responsabilità quale proprietario degli impianti. Fatta eccezione per Ulrichen e Frutigen, gli aeroporti in liquidazione sono affittati a esercenti di aerodromi con corresponsione di un'indennizzo e a determinate condizioni. Per anni i gruppi di volo civili potevano utilizzare l'infrastruttura aeroportuale a condizioni estremamente vantaggiose con la giustificazione «Istruzione aeronautica preparatoria». Dopo la chiusura dei 10 aeroporti in liquidazione, gli aumenti delle tariffe e gli indennizzi in un certo senso equilibrati sono stati ottenuti solo con grosse difficoltà e con forti opposizioni. In generale l'interesse nell'acquisto degli aeroporti è notevole sia da parte del potere pubblico, sia da parte dei gruppi di volo. Tuttavia è diffusa l'opinione che il DDPS dovrebbe cedere gli impianti gratis o a un prezzo simbolico. In base alle direttive e ai vigenti principi della Confederazione per il disinvestimento, devono però essere praticati prezzi di mercato.

La Delegazione delle finanze chiede che gli immobili utilizzati in passato per scopi militari come gli aeroporti siano venduti in base alle valutazioni sui prezzi effettuate dall'Amministrazione federale delle finanze e alle direttive della Confederazione sui disinvestimenti. Ritiene inoltre che immobili e terreni non debbano essere ceduti a qualsiasi prezzo. Gli immobili in cessione devono essere messi a concorso pubblicamente ogni volta che ciò sarà possibile. Questi principi devono essere validi per tutte le liquidazioni per le quali vige un determinato mercato e che non riguardino merci particolarmente delicate (p. es. armi). La Delegazione delle finanze appoggia anche modelli di collaborazione per aeroporti con limitato utilizzo a livello militare.

#### **4.4.4 Servizi dell'esercito e della protezione civile**

L'esercito e la protezione civile forniscono in vari settori consistenti prestazioni pecuniarie a favore di terzi. La Delegazione delle finanze ha perciò richiesto al DDPS e al servizio civile un elenco di tali prestazioni pecuniarie. La maggior parte delle prestazioni dell'esercito e del servizio civile non vengono indennizzate. Non si trovano quindi nelle cifre indicate qui di seguito.

Nel 2000, l'insieme delle prestazioni dell'esercito e della protezione civile a favore di terzi corrisponde a 160,4 milioni di franchi, suddivisi come illustrato nella tavola seguente.

**Prestazioni pecuniarie dell'esercito e della protezione civile a favore di terzi (anno 2000)** (valori in mio di fr.)

Tavola 6

Fornitore	Categoria di beneficiari	Servizio			
Esercito 123,3	Altri Dipartimenti	105,4	Impieghi sussidiari di sicurezza Trasporti	11,5 93,9	
	Organizzazioni inter- nazionali	4,0	Promovimento della pace Impieghi sussidiari di sicurezza Trasporti	2,9 0,8 0,3	
	Cantoni, Comuni e autorità	6,1	Lavori di costruzione Aiuto in caso di catastrofe Impieghi sussidiari di sicurezza Trasporti	1,3 2,2 0,3 2,3	
	Organizzazioni private senza scopo di lucro (manifestazioni)	7,8	Diversi Impieghi sussidiari di sicurezza Trasporti	6,0 0,0 1,8	
	Protezione civile 37,1	Cantoni, Comuni e autorità	34,6	Lavori di costruzione Diversi Aiuto in caso di catastrofe	5,4 3,2 6,0
		Organizzazioni private senza scopo di lucro (manifestazioni)	2,5	Diversi	2,5

Le prestazioni dell'esercito consistono di 334 927 giorni/uomo e 2652 ore di volo distribuite su tutte le categorie di prestazioni. La tariffa unitaria per un giorno/uomo corrisponde a 42 franchi (senza munizioni, materiale di ricambio, manutenzione del materiale e senza oneri sociali). In base alla tariffa degli emolumenti del DDPS, per un'ora di volo il prezzo è di 5000 franchi. L'esercito ha effettuato interventi per 142 232 giorni/uomo a favore di organizzazioni senza scopo di lucro (manifestazioni sportive, EXPO.02, ecc.). Per l'EXPO.02 sono stati utilizzati 2232 giorni/uomo. Dalla tavola si deduce tuttavia che i principali beneficiari sono gli altri Dipartimenti. Una parte dei costi deriva da prestazioni che fanno parte del mandato di base dell'esercito (impieghi sussidiari di sicurezza).

Per quanto riguarda la protezione civile, sulla base di conteggi interni si calcolano 130 franchi per giorno/uomo che comprendono anche gli oneri sociali, ma non i numerosi costi derivati. Anche in questo caso una tariffa calcolata correttamente dal punto di vista economico sarebbe notevolmente più elevata. Per i Cantoni, i Comuni e le autorità sono stati impiegati 266 674 giorni/uomo, dei quali 200 167 per l'aiuto in caso di catastrofe.

La maggior parte delle cifre fornite comprende solo le prestazioni delle persone ma non l'utilizzo di macchine o veicoli. Le previsioni dei giorni/uomo si basano su stime interne del DDPS e non coprono i costi effettivi. Inoltre, i conteggi non sono stati effettuati in base ai principi dell'economia aziendale e, quindi, i costi sono stati sottovalutati.

La Delegazione delle finanze ha preso atto delle cifre precedentemente illustrate. Le ritiene importanti in riferimento alla trasparenza dei costi dell'esercito e della protezione civile. Esse dimostrano inoltre che l'esercito in molti settori è coinvolto in spese che non corrispondono minimamente alla realtà. Dall'altra parte molti di questi interventi fanno parte del mandato di base dell'esercito. Con l'obiettivo di creare una trasparenza sui costi, conformemente a un computo corretto essi dovrebbero essere a carico degli altri Dipartimenti.

## **4.5 Dipartimento federale delle finanze**

### **4.5.1 Ispezione presso l'Amministrazione federale delle finanze; divisione moneta, economia e mercati finanziari**

La divisione moneta, economia e mercati finanziari si suddivide in tre sezioni.

La sezione FMI e questioni relative a finanziamenti internazionali è responsabile per i rapporti della Svizzera con il Fondo monetario internazionale. La sezione di politica economica e monetaria redige rapporti sugli sviluppi della congiuntura internazionale, effettua previsioni sugli elementi fondamentali a livello internazionale per la redazione del preventivo e della pianificazione finanziaria, analizza la politica monetaria della BNS e fornisce la propria consulenza alla direzione dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e al capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) in caso di problemi di politica economica. La sezione mercati e servizi finanziari segue e analizza l'evoluzione sui mercati finanziari nazionali ed esteri e la valuta in considerazione della necessità di adeguamento per la Svizzera. I compiti di questa sezione sono inoltre la rappresentanza presso la «Financial Action Task Force» (FATF), la lotta contro il riciclaggio di denaro, la cooperazione con le commissioni dell'OCSE e dell'ONU nonché la partecipazione a trattative tra Stati in materia di servizi finanziari.

La Delegazione delle finanze ha constatato l'esistenza di numerose interconnessioni con unità analoghe nel DFF stesso e con altri Dipartimenti, che affrontano le problematiche dal punto di vista specifico del loro Dipartimento (p. es. AFC, CFB, DFGP, DFAE, DFE/SECO). Di regola, la collaborazione funziona bene e pare addirittura che possa essere estesa ulteriormente; ciononostante non sembra possibile evitare, con misure preventive di carattere organizzativo, determinati attriti, in particolare tra le unità di diversi Dipartimenti nel settore dei rapporti con l'estero.

La Delegazione delle finanze si è informata sulla natura giuridica dei crediti a breve termine garantiti dalla Confederazione ad altre Banche nazionali. Essa constata che le basi legali per crediti ponte bilaterali a breve termine non sono sufficienti. Una perizia dell'Ufficio federale di giustizia è giunta alla conclusione che tali crediti non devono poggiare solo sulle condizioni. D'accordo con la Banca nazionale svizzera (BNS), per la partecipazione della Svizzera a iniziative multilaterali e per le garanzie della Confederazione nell'ambito di iniziative internazionali, viene elaborata una nuova base legale per le misure relative ai crediti.

La Delegazione delle finanze ha constatato che sia a riguardo dei crediti FMI, sia in riferimento alla determinazione degli utili presso la BNS le basi legali non sono suf-

ficienti. In entrambi i settori si riconosce la necessità di modifica da parte del legislatore e sono già in corso i relativi lavori.

La Delegazione delle finanze ritiene di particolare urgenza la creazione di basi legali per crediti ponte bilaterali a breve termine, per la partecipazione della Svizzera a iniziative multilaterali e per fidejussioni della Confederazione nell'ambito di iniziative internazionali, affinché le richieste di credito non siano legalmente ostacolate e non venga compromessa la partecipazione della Svizzera nell'ambito delle iniziative FMI.

#### **4.5.2 Investimenti della Cassa pensioni della Confederazione**

Nell'anno in rassegna, a causa dell'andamento sfavorevole dei mercati azionari, la performance del patrimonio totale della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) è risultata negativa dell'1,50 per cento (1° gennaio-31 dicembre 2001). Questo valore è molto inferiore al tasso del 4 per cento con il quale la Confederazione paga gli interessi sugli investimenti, nonché del tasso d'interesse tecnico anch'esso del 4 per cento. A seguito di questa performance negativa, la Delegazione delle finanze si è interessata in particolare degli scenari che potrebbero obbligare la Confederazione a prestazioni complementari oltre ai contributi ordinari del datore di lavoro, nonché della questione relativa alla strategia d'investimento. In una «Panoramica generale sulla CPC» del 20 dicembre 2001, l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e la CPC sono giunte alla conclusione che non è necessaria alcuna modifica alla strategia d'investimento definita dal Consiglio federale il 5 maggio 1999.

Il rapporto di fine novembre 2001 ha previsto per la fine del 2001 un deficit di circa 2,2 miliardi di franchi, presupponendo che nel mese di dicembre 2001 potesse essere realizzato un rendimento a livello del tasso d'interesse tecnico. Di questi, 700 milioni di franchi ricadono sulla CP Posta e 1,5 milioni di franchi sulla CPC. Conformemente all'articolo 24 della legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'Azienda delle poste della Confederazione (legge sull'organizzazione delle poste, LOP; RS 783.1), la parte dell'ammacco riguardante la CP Posta viene registrata nel bilancio della Confederazione di fine 2002 come impegno nei confronti della CP Posta e ammortizzata tramite il conto economico.

A fine 2001, il disavanzo di copertura sulla CPC corrispondente a 1,5 miliardi di franchi è stato aggiunto al deficit. Se entro il 1° ottobre 2002, momento della creazione della nuova cassa pensioni PUBBLICA, fosse possibile una performance sul patrimonio totale superiore al tasso d'interesse tecnico del 4 per cento, il deficit inserito nel bilancio della Confederazione si ridurrebbe di conseguenza. In base all'articolo 26 capoverso 5 della legge federale del 23 giugno 2000 sulla Cassa pensioni della Confederazione (legge sulla CPC; RS 172.222.0), un eventuale deficit residuo viene attivato nei conti della Confederazione e ammortizzato negli anni successivi a carico del conto economico. Un rimanente disavanzo di copertura nel bilancio di PUBBLICA al momento della sua creazione viene registrato come un credito nei confronti della Confederazione. Contemporaneamente si estingue la garanzia di prestazioni da parte della Confederazione. La Confederazione garantisce a PUBBLICA una riserva di fluttuazione del 10 per cento della riserva matematica al

momento della costituzione. In questo modo sarà possibile una strategia d'investimento con un rischio più elevato e allo stesso tempo con un rendimento più elevato prevedibile a lungo termine. Questa garanzia decade nel momento in cui PUBBLICA avrà creato una riserva di fluttuazione del 10 per cento dai propri rendimenti patrimoniali. Nel bilancio della Confederazione questa garanzia viene contabilizzata con altre garanzie e fideiussioni della Confederazione come conto 960.

Per la contabilizzazione dei deficit della CP Posta e della CPC a carico del conto economico, vedere il successivo numero 4.5.3.

La Delegazione delle finanze constata che per l'anno in corso l'AFF parte nuovamente da un rendimento positivo e prevede investimenti per circa 4,5 miliardi di franchi. Nella strategia d'investimento del 1999 sono previste quote azionarie composte dal 16,5 per cento di azioni svizzere e dal 19 per cento di azioni estere. Nuovi investimenti in azioni manterranno la quota all'interno della fascia di fluttuazione. Non da ultimo, in considerazione degli eventi straordinari dell'anno passato, la Delegazione delle finanze segnala la necessità di appurare l'idoneità della strategia d'investimento del 1999 rispetto a nuovi rischi. La Delegazione delle finanze viene informata semestralmente sullo stato degli investimenti dei titoli.

### **4.5.3                      Certificazione di disavanzi di copertura attivati nel patrimonio amministrativo**

Già nel 2000 la Delegazione delle finanze e le Commissioni delle finanze si erano impegnate affinché non venissero definite come attivi spese straordinarie grazie a leggi speciali e rimborsate negli anni futuri a debito del conto capitale (cfr. Rapporto del 2000 concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione, n. 462; cfr. anche il precedente n. 4.5.2). Tuttavia, la Delegazione delle finanze ha dovuto constatare che sono state ancora effettuate e programmate estese rettifiche di valore e finanziamenti al di fuori del conto finanziario della Confederazione. Nell'anno in rassegna ciò ha riguardato innanzitutto l'assunzione dei disavanzi di copertura delle FFS (999 mio di fr.) e della CPC (700 mio di fr.) oltre ad accantonamenti di diritti alle rendite dei PF (150 mio di fr.). Per questa ragione il deficit di bilancio della Confederazione è peggiorato nel solo 2001 di circa 1849 milioni di franchi. Tra il 2003 e il 2009 gli oneri aggiuntivi derivati da diritti alle rendite e finanziamenti ammonteranno a 13,5 miliardi di franchi e finora non sono ancora contenuti nel piano finanziario.

**Effetti dell'indipendenza degli ex stabilimenti in regia e della Cassa pensioni sul deficit della Confederazione** (in mio di fr.) *Tavola 7*

	1996-2000	2001	2002	2003 - 2009	Totale
FFS	19 300	999	850	1 757	22 906
Swisscom	-1 094	-	-3 700	-	-4 794
Posta	-300	-	350	6 350	6 400
RUAG	628	-	250	-	878
CPC	700	700	700	4 700	6 800
Skyguide	-	-	220	-	220
PF	-	150	150	750	1 050
Effetti sul deficit	19 234	1 849	-1 180	13 557	33 460

Per quanto riguarda l'anno in corso, le cifre indicate si basano su valutazioni teoriche. Nel 2002, le entrate derivate dal riacquisto delle azioni Swisscom sono ammontate a 3,7 miliardi di franchi. Quest'anno sarà sottoposto al Parlamento un messaggio concernente l'assunzione del disavanzo della Cassa pensioni della Posta. L'unione del Servizio della sicurezza aerea civile e militare nella nuova società anonima Skyguide comporta una necessità di finanziamento di circa 220 milioni di franchi. Le rendite dei professori dei PF assunti prima del 1995 non sono assicurate nella Cassa pensioni della Confederazione. Esse vengono pagate direttamente dal conto finanziario. Con un'indipendenza patrimoniale dei PF, per queste rendite è necessario mettere a disposizione una riserva matematica di circa 1 miliardo di franchi.

Le rettifiche di valore e i finanziamenti sono stati effettuati finora tramite il conto economico e/o il bilancio della Confederazione. Nelle disposizioni speciali di legge sono state create norme speciali che non portano a un rendiconto abituale. La Delegazione delle finanze si opporrà anche in futuro a revisioni di legge, qualora vengano violate regole di valutazione riconosciute. Un rendiconto trasparente e basato sui rispettivi periodi è la condizione per un vero risanamento delle finanze della Confederazione. Il nuovo modello di rendiconto della Confederazione dovrebbe contribuire al raggiungimento di tale obiettivo.

## **4.6 Dipartimento federale dell'economia**

### **4.6.1 Ispezione presso il Segretariato di Stato dell'economia (Seco), Divisione aiuti agli investimenti nelle zone montane**

In data 7 novembre 2001, la sezione 3 ha effettuato un'ispezione presso la divisione aiuti agli investimenti nelle zone montane del Seco. La divisione comprende circa 30 uffici con un budget di 190 milioni di franchi.

Dal punto di vista della vigilanza sulle finanze, l'esecuzione della legge federale sugli aiuti agli investimenti nelle zone montane (LIM; RS 901.1) è il compito più difficile della Divisione. Nella sua relazione del 2001, la Delegazione delle finanze ha trattato dell'esecuzione della LIM al numero 475. Occorre vigilare su prestiti erogati

per 1,7 miliardi di franchi. Secondo la LIM, la zona montana comprende circa il 25 per cento della popolazione, ed è suddivisa in 45 regioni ai sensi di questa legge, costituite tra il 1975 e il 1983. Prima della revisione totale della LIM avvenuta nel 1997, gli aiuti agli investimenti confluivano soprattutto negli investimenti di base. Oggi, sono predominanti gli aiuti agli investimenti per lo sviluppo, ad esempio, di centri sportivi e per congressi e per l'acquisizione di terreni industriali e commerciali; così aumenta nettamente il rischio di perdite. Nei prossimi tempi sono previste perdite dell'1,3 per cento della somma prestata, a differenza delle perdite dello 0,2 per cento che si riscontravano in precedenza. In caso di perdita, i Cantoni rispondono per la metà del prestito federale. Finora sono stati registrati 34 casi di perdite, concentrate soprattutto nel settore dello sport, della ricreazione e del tempo libero. Spesso, in questo tipo di investimenti vengono trascurate le spese di gestione. Le maggiori perdite riguardano le ferrovie di montagna nei Cantoni Vallese e di Berna. Negli stessi settori si riscontrano anche i maggiori casi problematici e di fatture insolute.

### Perdite e rischi nell'esecuzione della LIM

*Tavola 8*

	Fatture insolute 2001		Casi problematici 2001		Perdite 1982-2001	
	Numero	Mio fr.	Numero	Mio fr.	Numero	Mio fr.
Ferrovie di montagna	6	0,2	7	9,1	19	2,1
Impianti sportivi	11	0,2	7	5,7	5	0,7
Diversi	11	0,3	2	0,6	10	1,5
<b>Totale</b>	<b>28</b>	<b>0,7</b>	<b>16</b>	<b>15,4</b>	<b>34</b>	<b>4,3</b>

La Divisione deve far eseguire un certo numero di decreti che mirano a un aiuto agli investimenti nelle zone montane (Regio Plus, aiuti al turismo, promozione delle nuove imprese, aiuti al finanziamento per le regioni minacciate economicamente). Le sovvenzioni appaiono nel bilancio pubblico sotto 13 rubriche differenti. La Delegazione delle finanze prende atto del fatto che gli aiuti vengano valutati dal punto di vista della politica regolamentare e alla fine devono venir decisi a livello politico. Non è ad esempio ancora chiarita la questione relativa a un ulteriore impegno della Confederazione nel turismo e nel settore alberghiero.

Una buona notizia è rappresentata dal fatto che il Seco presenterà una relazione per l'intero settore della politica regionale e urbanistica che dovrebbe poi permettere una valutazione differenziata dei diversi strumenti. Occorre intervenire in particolare per quanto riguarda le garanzie, nonché la fornitura di capitale di rischio (RS 642.15).

Nella Divisione esportazione e promozione della piazza economica è all'ordine del giorno la realizzazione di diversi trampolini di lancio commerciali da parte dell'Ufficio svizzero per l'espansione commerciale (OSEC). In questo campo è assolutamente necessario un controllo strutturato della riuscita e una verifica delle prestazioni effettuate. L'OSEC è un'organizzazione privata che riceve mezzi federali in virtù di un mandato di prestazioni da parte del SECO. La responsabilità finale è del Seco e pertanto anche la vigilanza dev'essere effettuata da quest'ultimo. In linea di principio devono essere rispettate le disposizioni dell'articolo 25 della legge sui sus-

sidi (RS 616.1), in base al quale l'autorità competente controlla se il destinatario esegue il suo incarico a norma di legge e secondo le condizioni impostegli.

La Delegazione delle finanze ritiene che vi sia maggiore necessità d'azione riguardo all'obbligo di vigilanza del Seco nell'esecuzione della LIM. Con soli due uffici, la funzione di vigilanza può essere svolta solo in modo insufficiente. La revisione della LIM del 1997 ha portato un decentramento nel procedimento di valutazione e decisione. I nuovi provvedimenti normativi hanno notevolmente ampliato le competenze dei Cantoni. In questo contesto occorre sottolineare la responsabilità e l'impegno della Confederazione per questi progetti, anche se le decisioni e la pianificazione dello sviluppo spettano oggi ai Cantoni e alle regioni e la partecipazione finanziaria della Confederazione rappresenta oggi meno del 50 per cento. La Delegazione delle finanze constata che nell'ambito della LIM non vengono effettuati controlli continui sui diversi progetti, anche se a seguito della nuova LIM è aumentato il rischio di perdite.

La Delegazione delle finanze ha incaricato il Seco di elaborare un sistema di controllo interno nella realizzazione della LIM. In considerazione del grosso impegno finanziario, le decisioni cantonali e le transazioni finanziarie dovrebbero venire controllate scrupolosamente. Nonostante il decentramento del processo decisionale a seguito della nuova LIM, la Confederazione deve esercitare la sua responsabilità sotto forma di controlli continui.

#### **4.6.2 Expo.02**

Come nei due anni precedenti, la sorveglianza finanziaria accompagnatoria dell'Expo.02 ha impegnato in modo particolare la Delegazione delle finanze nell'anno in esame (vedi relazione annuale 1999 numero 462 e relazione annuale 2000 numero 472). In maggio e in novembre 2001, la Delegazione delle finanze ha inviato relazioni alle Commissioni finanziarie e le ha avvertite senza mezzi termini della precaria situazione finanziaria dell'Expo.02. Nella conversione della garanzia per deficit di 300 milioni di franchi in prestiti con un complemento I/2001, la Delegazione delle finanze ha fatto presente che il budget dell'Expo.02 non contiene riserve, cosicché i prestiti federali per 430 milioni di franchi difficilmente potranno essere rimborsati. Prima delle riunioni di novembre per il preventivo abbiamo constatato che se l'Expo.02 avrà luogo secondo le previsioni, oltre ai 718 milioni di franchi approvati, nel 2002 saranno assolutamente necessari altri milioni di franchi in mezzi federali. Come evidenziato dalla tavola in basso, relativa alle spese approvate per l'esposizione nazionale, il procedimento per l'accertamento del credito d'impegno per l'Expo è in aperto contrasto con l'articolo 26 della legge sulle finanze della Confederazione (RS 611.0). Questa norma di legge richiede accurati calcoli dei costi e riserve adeguate per la realizzazione di progetti complessi. Non è compito della Delegazione delle finanze mettere in luce le varie fasi dei retroscena politici del procedimento per l'approvazione del credito. La Commissione di gestione del Consiglio degli Stati ha fornito alcuni spunti al riguardo con la sua relazione del 27 marzo 2001 in merito ai problemi nella preparazione e nell'organizzazione dell'esposizione nazionale 2001 (Expo.01) e con un'elaborazione nel contesto dell'alta vigilanza parlamentare (relazione della Commissione di gestione; FF 2001 2542). In fin dei

conti, con l'approvazione dei crediti supplementari e le garanzie per deficit, il Parlamento ha sanzionato il procedimento inusuale dal punto di vista del diritto creditizio.

**Spese della Confederazione per l'Expo** (stato al 14 marzo 2002)

*Tavola 9*

Decreto	Data	Crediti d'impegno	Crediti di pagamento
DF su un contributo all'Esposizione nazionale 2001	10.12.1996	130 mio di fr. di cui 20 mio di fr. come garanzia di deficit	
Bilancio pubblico 1996-1998			51,1 mio di fr.
DF su un credito supplementare per l'Esposizione nazionale	16.12.1999	250 mio di fr. di cui 130 mio di fr. come prestito e 50 mio di fr. per progetti federali	
DF su un credito complementare (NK II/99)	20.12.1999		(50 mio di fr.)
Bilancio pubblico 1999			79,1 mio di fr. (com- preso un supplemen- to di 50 mio di fr.)
DF su una garanzia per deficit a favore dell'Expo	16.06.2000	338 mio di fr.	
Bilancio statale 2000			143,5 mio di fr.
Preventivo 2001			50 mio di fr.
Appendice I/2001 Conversione della garanzia per deficit per 338 mio di fr. in prestito di 300 mio di fr.	13.06.2001		300 mio di fr.
Preventivo 2002			36,2 mio di fr.
DF su un secondo credito supplementare a favore dell'Expo (appendice I/2002)	14.03.2002	120 mio di fr.	120 mio di fr.

Decreto	Data	Crediti d'impegno	Crediti di pagamento
Conversione delle garanzie per deficit per 38 e 20 mio di fr. in prestito (appendice I/2002) (lo stesso DF)			58 mio di fr.
		Credito d'impegno totale approvato di 838 mio di fr.	Credito di pagamento totale approvato fino alla fine del 2001 837,9 mio di fr.

### Ulteriori prestazioni della Confederazione

(su crediti degli Uffici in preventivo approvati)

DDPS (compreso il progetto sportivo)	15,5 milioni
Ulteriori servizi da parte degli uffici federali	1,4 milioni
Progetti dell'esposizione con partecipazione alle spese della Confederazione	9,0 milioni
Spese complessive	25,9 milioni

Nella sua sorveglianza finanziaria accompagnatoria, la Delegazione delle finanze è partita dal presupposto che il Consiglio federale e il Parlamento hanno sempre deciso a netta maggioranza a favore della realizzazione dell'Esposizione nazionale. Anche se la nuova direzione dell'Expo.02 ha affrontato energicamente i problemi a partire dal 2000 e ha realizzato risparmi, la situazione finanziaria dell'Expo.02 rimane sempre tesa. Le incertezze finanziarie permangono dal lato delle entrate, dato che anche con la nuova direzione non possono essere fatte dichiarazioni vincolanti riguardo agli sponsor e ai biglietti d'ingresso. Nel corso dell'anno in esame, le entrate dalle sponsorizzazioni hanno dovuto essere continuamente corrette verso il basso, riducendosi da 454 a 329 milioni di franchi. Nella cifra di 71 milioni di franchi il denaro degli sponsor non ha potuto essere contabilizzato come entrata netta, dato che comporta anche maggiori spese per l'Expo oppure perché è stato offerto sotto forma di doni in natura.

La direzione dell'Expo si è posta l'obiettivo di garantire la liquidità fino alla fine di luglio 2002, senza sostegno finanziario supplementare da parte della Confederazione. Però, nel corso di un colloquio con l'Associazione Expo.02, la Delegazione delle finanze ha constatato che questa previsione poggia su ipotesi non realistiche. La Delegazione delle finanze ha pertanto preteso che il Consiglio federale presentasse a tempo debito al Parlamento un messaggio (pubblicato il 30 gennaio 2002) sulla concessione di un secondo credito supplementare a favore dell'Esposizione nazionale.

La Delegazione delle finanze ha fatto presente alle Commissioni finanziarie che i rischi finanziari permangono anche dopo la concessione del secondo credito supplementare. Se l'Expo.02 chiude con un deficit di 269 milioni di franchi, potrà rimborsare alla Confederazione circa 200 milioni di franchi. Se però il deficit supera i 491 milioni di franchi, non arriverà nessun rimborso. Nel peggiore dei casi, i crediti d'impegno per 838 milioni di franchi disponibili non saranno sufficienti. Vi è in-

certezza riguardo al ricavato dai biglietti d'ingresso venduti. Le prevedite sono andate bene, però spesso le aziende comprano solo pass per un giorno.

Inoltre, la Delegazione delle finanze ha incaricato il Controllo federale delle finanze di chiarire se le spese di ripristino sono coperte dai contratti generali d'appalto nel budget dell'Expo. A tal fine, nelle sue considerazioni attinenti al rischio, l'Expo ha accantonato una riserva di circa 10 milioni di franchi.

La realizzazione dell'Expo.02 è stata decisa dal Consiglio federale e dal Parlamento. La Delegazione delle finanze augura una buona riuscita all'Esposizione Nazionale Svizzera. I rischi finanziari ancora presenti richiedono una direzione severa della gestione da parte del DFE. La Delegazione delle finanze ricorda a tutti i responsabili dell'Expo.02 che i crediti d'impegno e i crediti di budget degli uffici approvati fino a marzo 2002 devono essere rispettati come limite massimo. La Delegazione delle finanze condivide la raccomandazione della Commissione di gestione che il Consiglio federale dovrà adottare i provvedimenti adeguati, affinché i grandi progetti sostenuti dalla Confederazione, come l'Expo.02 vengano seguiti più attentamente.

#### **4.6.3 Conseguenze finanziarie della BSE**

A partire dalla prima comparsa in Svizzera della BSE nel novembre 1990, questa malattia viene combattuta intensamente. L'obiettivo di tutte le misure era sin dall'inizio quello di impedire una possibile trasmissione della BSE agli esseri umani e di limitare nuovi contagi tra gli animali, per estirpare questa piaga nel più breve tempo possibile. Le misure per l'estirpazione della BSE sono state rafforzate man mano che progredivano le ricerche scientifiche al riguardo. Così ad esempio, a partire dal 1996, tutti gli organi a rischio, nonché tutte le carcasse, dovevano essere bruciati. Dopo che nel novembre 2000 la BSE è stata diagnosticata a due mucche nate dopo l'adozione delle misure più severe, iniziata nel 1996, il Consiglio federale, modificando l'ordinanza sulle epizootie (RS 916.401), ha deciso un divieto generale per le farine animali, entrato in vigore il 1° gennaio 2001.

La Confederazione partecipa fino al 75 per cento delle spese supplementari derivanti dallo smaltimento con il fuoco. L'utilizzo di farine d'origine animale è vietato anche nella produzione dei concimi. La Centravo SA, che produce la maggior quantità di farina animale in Svizzera e la cemsuisse, l'associazione dell'industria cementifera svizzera, garantiscono lo smaltimento mediante bruciatura nei forni cementiferi. L'autorità che vigila sulle carni autorizza ancora l'utilizzo come mangime animale di determinati scarti di macellazione definiti non pericolosi per la salute, a condizione che vengano rispettate rigide norme. Questi mangimi vengono somministrati ai maiali in forma liquida.

La Delegazione delle finanze si è informata presso i Dipartimenti DFE e DFI delle spese connesse alla BSE. Come evidenziato dalla tavola in basso, la crisi della BSE ha fatto sorgere nuove spese per la Confederazione. L'Ufficio federale di veterinaria (UFV) è competente per i risarcimenti a seguito di perdite di animali, per le spese supplementari per l'incenerimento della farina animale, nonché per le spese dell'unità di controllo (unità di enforcement). Inoltre, alcune spese sono a carico dell'Uf-

ficio federale dell'agricoltura (UFAG), dove s'interviene con misure di agevolazione per mitigare le ripercussioni nel breve termine sulla vendita di carne. In questo contesto si possono menzionare le azioni di riduzione del prezzo della carne di manzo e di acquisto di carne di manzo da destinare agli aiuti alimentari. Le spese del Dipartimento federale della sanità pubblica (UFSP) riguardano in particolare le ricerche e i test sulle malattie da prione e la loro trasmissione agli esseri umani.

#### Spese complessive in relazione alla BSE (in mio di fr.)

*Tavola 10*

	1990-2000	2001	2002
UFAG	100,2	16,4	8,4
UFV	24,9	31,9	32
– Perdite di animali	13,2	–	–
– Incenerimento di farine animali	2,3	28	28
– Altre spese	9,4	3,9	4
UFSP	2,7	2,1	2,1
<b>Totale</b>	<b>127,8</b>	<b>50,4</b>	<b>42,5</b>

Le diverse misure per l'eliminazione della BSE sono da considerarsi come esemplari, però mancava un'istanza di controllo unitaria. Con un decreto del 28 febbraio 2001, il Consiglio federale ha introdotto un'apposita unità di controllo con 20 posti per un primo periodo di 6 anni, sotto la direzione dei tre uffici federali UFV, UFSP e UFAG. Grazie a quest'unità dovrebbe essere possibile coprire le lacune nell'esecuzione e mettere in pratica in modo efficiente le misure per l'eliminazione della BSE e per la protezione dei consumatori.

Nell'anno in esame, la crisi della BSE ha portato anche a una proposta da parte del Parlamento di impiegare una Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) che dovrebbe esaminare gli errori commessi dai servizi della Confederazione a partire dal momento in cui si è manifestata questa epidemia (01.427 I.pa. Cuche; Crisi della BSE. Impiego di una CPI). Al momento, il Consiglio nazionale non ha ancora trattato questa proposta.

Con l'apparizione della BSE, la nostra economia e la nostra società si trovano di fronte a un nuovo rischio. La Delegazione delle finanze vuole pertanto proporre la sfida per i sistemi di vigilanza della Confederazione rappresentata dai nuovi rischi come tema per il convegno del giubileo del 13 settembre 2002.

#### 4.6.4 Controllo di redditività sulla SAPOMP SA

In occasione dell'ispezione della Sezione 3 presso l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) del 25 maggio 2000 (cfr. relazione 2000, n. 471), la Delegazione delle finanze ha fatto effettuare dal Controllo federale delle finanze (CDF) un controllo sull'efficienza e la convenienza della SAPOMP. In primo piano vi era soprattutto una verifica dell'organizzazione e del sistema di controllo interno. La SAPOMP è una società della Confederazione per il rilevamento di immobili sovvenzionati in

conformità alla legge che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP; RS 843) e che si trovano in difficoltà finanziarie.

Nel corso del suo incarico di verifica, il CDF ha constatato che l'opportunità degli strumenti dell'acquisto e della gestione degli immobili in sofferenza da parte della SAPOMP è strettamente connessa con la questione relativa alla misura in cui possa essere raggiunto l'obiettivo della riduzione delle perdite. Nel corso della verifica sono sorte incertezze sugli obiettivi della SAPOMP. Mentre il mandato di prestazioni del DFE considera come obiettivo il rimborso dell'agevolazione di base, nel periodo in rassegna l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) ha in gran parte relativizzato tale obiettivo. L'UFAB ha dichiarato come obiettivo della SAPOMP il rimborso delle perdite subite a causa delle ipoteche garantite. Inoltre, nel corso dell'esame da parte del CDF, la SAPOMP ha dato l'incarico a una società privata di consulenza aziendale di verificare la sua organizzazione e le sue modalità di lavoro. Il CDF è stato informato solo alcuni mesi più tardi di questa circostanza. La Delegazione delle finanze esprime la sua perplessità riguardo alla circostanza che nel corso di un'ispezione da essa ordinata, terze persone siano state incaricate di effettuare controlli, senza che ciò sia stato immediatamente segnalato al CDF.

La società privata di consulenza aziendale giunge alla conclusione che il modello commerciale della SAPOMP è sostanzialmente adeguato. La direzione sarebbe intatta e tutti i dati fondamentali e gli strumenti di vigilanza sarebbero in gran parte disponibili. Per quanto riguarda la direzione e l'organizzazione, le conclusioni del CDF non si discostano sostanzialmente al riguardo.

Però rimane in primo piano la questione se con lo strumento della SAPOMP e con la sua dotazione di mezzi federali sia effettivamente possibile conseguire l'obiettivo di ridurre le perdite della Confederazione. Quest'ultima detiene un capitale azionario di 156 milioni di franchi in questa società. Si tratta quindi di cospicui mezzi federali, la cui situazione di rischio dev'essere valutata in modo approfondito. In particolare sono importanti le questioni sul bilancio e sulla situazione delle entrate. I privati interessati all'acquisto cercano di ridurre dal prezzo d'acquisto l'impegno al rimborso dell'agevolazione di base: la SAPOMP, invece, non lo fa. Eventuali perdite nella vendita degli immobili della SAPOMP saranno a carico della collettività.

La Delegazione delle finanze ci tiene che il CDF effettui una verifica di convenienza presso la SAPOMP e chiarisca, fino a che punto possa essere raggiunto l'obiettivo della riduzione delle perdite tenendo conto di tutte le spese. La Delegazione delle finanze richiede un chiarimento approfondito sul risultato finanziario della SAPOMP e una regolamentazione trasparente e neutrale dal punto di vista della concorrenza del trattamento degli anticipi sull'agevolazione di base.

## **4.7 Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni**

### **4.7.1 Visita di controllo presso l'Ufficio federale dell'aviazione civile**

In data 29 agosto 2001, la sezione 2 della Delegazione delle finanze ha effettuato una visita di controllo presso l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC). Occorre tenere presente che questa visita di controllo è stata effettuata prima dell'11 settembre e del conseguente crollo finanziario della Sair Group. Nel corso della visita di controllo presso l'UFAC non è stata trattata la situazione finanziaria della Swissair, dato che la partecipazione di allora nella Swissair è passata nell'ambito di competenza dell'Amministrazione federale delle finanze. Nel corso della visita di controllo, non sono stati trattati i principi in materia di autorizzazione all'esercizio ai sensi dell'articolo 27 della legge sulla navigazione aerea (LNA; RS 748.0). In data 10 ottobre 2001, la Commissione di gestione del Consiglio degli Stati ha avviato un'indagine riguardo alla vigilanza federale sulla SAir Group.

Nel corso della visita di controllo, i temi predominanti sono stati la gestione finanziaria dell'UFAC, le concessioni per gli aeroporti e il finanziamento delle misure di sicurezza. Riguardo a queste questioni, la Delegazione delle finanze non ha riscontrato alcun problema per il quale esistesse una necessità di azione immediata.

L'UFAC dispone di un effettivo di 154 persone. Senza contare i crediti urgenti per mantenere in funzione l'attività aerea e per una partecipazione nelle compagnie aeree (cfr. n. 3.2.3), nell'anno in esame, l'UFAC aveva a disposizione un budget di 70 milioni di franchi. Nel conto finanziario le uscite vengono coperte al 41 per cento con le entrate. Nelle uscite, il 28 per cento è rappresentato dalle spese per il personale, nonché il 44 per cento per le cosiddette spese di trasferimento (assicurazione dei voli, misure di sicurezza), dove l'UFAC è diretto da terzi e serve unicamente come servizio di trasferimento. L'UFAC può esercitare un'influenza variabile sul rimanente 28 per cento delle spese. Le entrate derivano dai rimborsi spese dalla sicurezza sui voli che però l'UFAC deve trasferire a Eurocontrol. Il 30 per cento delle entrate sono diritti e il 5 per cento deriva dal rimborso di prestiti.

I diritti dell'UFAC vengono fissati in un'ordinanza (RS 748.112.11). Questa dev'essere rivista e adattata alle mutate circostanze. Al momento i parametri per il calcolo dei diritti si basano su valori stimati. La prossima determinazione dei diritti dovrà basarsi sul calcolo dei costi e servizi. La nuova ordinanza dovrà entrare in vigore al 1° gennaio 2003.

Gli aeroporti pubblici necessitano di una concessione, quelli privati di un'autorizzazione di polizia. Con la concessione viene trasferito un diritto dell'autorità. Il concessionario deve e può gestire imprenditorialmente un aeroporto e incassare i diritti per questo. La durata della concessione per gli aeroporti commerciali è limitata per legge a 50 anni per motivi di sicurezza dell'investimento e della pianificazione da parte del concessionario. L'intera gestione degli aeroporti commerciali non viene regolamentata nella concessione, bensì nel regolamento d'esercizio che è elaborato dall'aeroporto e dev'essere approvato dall'UFAC. Per quanto riguarda l'utilizzo dei diritti, l'UFAC ha un obbligo di sorveglianza. La sorveglianza dell'UFAC sui diritti aeroportuali è orientata alle direttive dell'autorità dell'aviazione civile internazionale e alle norme svizzere. Mentre nel contesto internazionale è determi-

nante il criterio del riferimento ai costi, a livello nazionale è in primo piano il rispetto dei principi generali legali in materia di tariffe.

I diritti aeroportuali vengono fissati dal gestore dell'aeroporto e pagati dagli utenti. I principi tariffari sono diversi a seconda degli aeroporti sulla base delle rispettive strutture dei costi. Le tariffe (diritti di atterraggio, diritti passeggeri, diritti d'emissione e diritti di parcheggio per gli aerei) sono riportate nella tavola 11:

**Entrate dai diritti aeroportuali** *Tavola 11*

	1999 (in mio di fr.)	2000 (in mio di fr.)
Aeroporto di Zurigo	234	251
Aeroporto di Ginevra	81	89

Nell'anno 2000, il 48 per cento delle entrate della Flughafen Zürich AG e dell'ente di diritto pubblico Aéroport International de Genève, provenivano dai diritti aeroportuali. L'aeroporto di Zurigo contabilizza tutte le spese connesse ai rumori, così come i relativi contributi tariffari, su un conto separato, che non è compreso nelle cifre sopraindicate.

Le spese per le misure di sicurezza rappresentano una voce importante del budget con 11 milioni di franchi. Le spese servono per la protezione dell'aviazione civile dal terrorismo. Dopo gli attacchi terroristici e i dirottamenti degli anni 70, la Confederazione ha pagato tutte le misure di sicurezza. Di conseguenza, tutte le misure di controllo in aeroporto (controllo del bagaglio a mano e del bagaglio consegnato) venivano finanziate da una tassa per la sicurezza che è parte integrante del prezzo del biglietto. La Confederazione finanzia l'impiego dei Tigers (funzionari della sicurezza a bordo) e dei Foxes che sono stazionati in determinati aeroporti all'estero. Questi vengono impiegati secondo la situazione di pericolo, per questo le spese non possono essere trasferite sul prezzo di vendita, in quanto non tutti i passeggeri ne beneficiano in ugual misura.

La Delegazione delle finanze prevede che nell'anno 2002 venga introdotto un sistema di controllo dei costi affinché le tariffe possano essere fissate in base al principio dell'origine dei costi.

#### **4.7.2 Entrate dalle licenze per l'UMTS**

L'assegnazione delle concessioni svizzere per l'UMTS ha fruttato alle casse federali nell'anno in esame 205 milioni di franchi; erano state preventivate entrate per 4 miliardi di franchi. Se paragonato a numerosi altri Paesi, in cui l'assegnazione delle licenze per l'UMTS è avvenuta precedentemente e con entrate miliardarie per i rispettivi Stati, questo risultato finanziario è da considerarsi nettamente al disotto delle aspettative. Nella primavera 2001, la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale ha cercato di far luce sulle ragioni per le magre entrate e ha voluto sapere perché si era atteso così a lungo con la vendita e chi era responsabile della scelta e dell'esecuzione del procedimento.

Nella sua relazione del 14 maggio 2001, la Delegazione delle finanze è arrivata alla conclusione che non vi erano indizi che potessero far insorgere il sospetto di un comportamento negligente. E a maggior ragione, non poteva nemmeno venir presupposto un comportamento gravemente negligente o addirittura doloso che tra l'altro sarebbe necessario come presupposto per una responsabilità degli organi interessati, in conformità all'articolo 19, in unione con gli articoli 8 e 9 della legge federale sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (legge sulla responsabilità; RS 170.32). I chiarimenti della Delegazione delle finanze non hanno fornito indicazioni in base alle quali persone all'interno o all'esterno dell'Amministrazione federale potrebbero essere ritenute responsabili in senso giuridico dei danni ipotetici che sarebbero probabilmente derivati alla Confederazione da una ritardata assegnazione delle licenze per l'UMTS.

Riguardo al procedimento di attribuzione delle concessioni, la Delegazione delle finanze ritiene che gli organi interessati abbiano agito nell'ambito della loro competenza stabilita dalla legge. Gli indugi riscontrati nella prima fase erano dovuti in primo luogo a fattori esterni e dall'altro lato alla mancanza di esperienza della Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) con assegnazioni di concessioni in questo ordine di grandezza.

La Delegazione delle finanze ha preso atto della motivazione della decisione della ComCom di non aumentare la somma minima dell'offerta. Però ha sollevato la questione se, nel corso della ponderazione dei vantaggi e svantaggi di un aumento della somma minima di offerta, la ComCom abbia sopravvalutato il timore di un possibile procedimento davanti al Tribunale federale e le conseguenti preoccupazioni relative a ritardi nell'introduzione delle nuove tecnologie a danno degli interessi finanziari della Confederazione. Questo a maggior ragione, se si considera che il capo del DATEC aveva espressamente raccomandato un aumento e che una modifica delle regole dell'asta era espressamente prevista nella documentazione del bando di concorso. La Delegazione delle finanze stabilisce che la ComCom ha proceduto all'assegnazione delle quattro licenze per l'UMTS nell'ambito delle proprie possibilità, secondo la sua migliore scienza e coscienza. In considerazione della situazione eccezionale dell'epoca, la Delegazione delle finanze ha rispettato la motivazione della ComCom, in base alla quale non ha dato seguito alla raccomandazione del DATEC di aumentare la somma dell'offerta minima.

Contrariamente alla ComCom, la Delegazione delle finanze non ritiene immotivato il timore che i gruppi che hanno ricevuto una concessione svizzera per l'UMTS a prezzi favorevoli, possano in futuro sovvenzionare trasversalmente all'estero le loro costose concessioni mantenendo i prezzi artificialmente alti. Per assicurare che questo rischio possa essere evitato, la Delegazione delle finanze pretende dal DATEC, dall'UFCOM e dalla ComCom che questi vigilino con decisione sul rispetto delle norme sulle concessioni e in particolare sulle disposizioni riguardanti la realizzazione delle infrastrutture necessarie.

La Delegazione delle finanze ha verificato in particolare le proposte di miglioramento da parte del DATEC, rilevanti dal punto di vista finanziario, e le ha trovate utili per rimuovere le lacune accertate nello svolgimento del procedimento. Nell'ambito dell'esecuzione di una parte delle misure proposte, il Consiglio federale ha deliberato in data 19 dicembre 2001 una revisione dell'ordinanza del 31 ottobre 2001 sui servizi di telecomunicazione (OST; RS 784.101.1) al 1° aprile 2002.

Il Governo ha respinto la richiesta della Delegazione delle finanze di trasferire la competenza per la regolamentazione del procedimento del concorso dalla ComCom al Consiglio federale. In particolare ha segnalato la necessità di non allentare la rigida separazione tra il ruolo della Confederazione in quanto azionista di maggioranza della Swisscom SA (Consiglio federale) e il ruolo di organo regolatore del mercato delle telecomunicazioni (ComCom); questo a maggior ragione, in quanto questa netta divisione si è fatta valere a livello internazionale. Per il resto, nella scelta di un procedimento di attribuzione per nuove applicazioni delle telecomunicazioni, l'obiettivo prevalente non dovrebbe essere quello di ottenere i maggiori ricavi finanziari possibili per lo Stato, ma occorrerebbe privilegiare una considerazione di politica economica a favore del bene comune e della piazza economica svizzera.

D'altra parte, è stato tenuto conto delle ulteriori considerazioni della Delegazione delle finanze con la modifica dell'articolo 12 capoverso 2 e con un nuovo articolo 12 dell'OST.

Secondo i chiarimenti dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), manca la necessaria base legislativa per un trasferimento della competenza nella determinazione dei prezzi minimi dalla ComCom al Consiglio federale. Dato che secondo l'articolo 39 capoverso 3 della legge del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni (LTC; RS 784.10) un'eventuale offerta minima dev'essere stabilita dall'autorità concedente, occorrerebbe rivedere la LTC per attribuire al Consiglio federale la competenza di determinare i parametri finanziari. La Delegazione delle finanze ha preso atto che l'auspicato obiettivo di linee finanziarie guida poteva essere raggiunto indirettamente anche per mezzo dell'articolo 12 capoverso 2 LTC, dato che il Consiglio federale può avere influenza sulla strutturazione dei prezzi minimi attraverso la sua ordinanza sulle tariffe nel settore delle telecomunicazioni. Il calcolo del prezzo minimo si basa sul valore stabilito in questa ordinanza alla frequenza da assegnare.

Un'eventuale obbligazione al risarcimento del danno in relazione a una modifica, una sospensione o un'interruzione del procedimento del concorso e, di conseguenza, un'obbligazione al rimborso delle spese sostenute dalle concorrenti, è regolamentata dalla legge sulla responsabilità e sussiste solo in caso di illiceità.

La ComCom da parte sua persegue l'obiettivo di ottenere maggiore flessibilità e spazio di manovra nella determinazione definitiva dei criteri di attribuzione selezionati. In una prima fase vengono determinati gli obiettivi e le condizioni generali dell'assegnazione delle concessioni. Infine, i punti ancora da definire nei dettagli devono essere precisati per gradi in base a un programma definito nello stesso tempo. Un procedimento di questo tipo deve essere applicato ad esempio nella determinazione del prezzo dell'offerta minima o delle regole speciali nel caso in cui vi sia un numero di concorrenti pari a quello delle concessioni da assegnare. Nel corso dei futuri procedimenti, l'UFCOM sottoporrà ogni volta alla ComCom una proposta per la determinazione dei parametri di procedimento menzionati.

L'UFCOM a sua volta ha creato una nuova sezione al 1° dicembre 2001, nella quale circa dieci economisti si occupano in modo approfondito di questioni di economia politica e aziendale nel settore delle telecomunicazioni. Oltre a collaborare al procedimento concreto – in particolare nel settore dell'interconnessione – questi esperti redigeranno relazioni tecniche da sottoporre alla ComCom e all'UFCOM e procederanno a un'osservazione sistematica del mercato.

La Delegazione delle finanze ha potuto constatare che la maggior parte delle sue richieste sono state recepite. Ha constatato che, nonostante l'assegnazione delle licenze per l'UMTS in Svizzera sia stata relativamente conveniente, la Confederazione, in quanto azionista di maggioranza della Swisscom, avrà una partecipazione indiretta agli alti ricavi e all'incremento di valore.

### **4.7.3 Stato del risanamento della Seetalbahn**

Nell'anno 1992, la Delegazione delle finanze (cfr. relazione sull'attività del 1992/93, n. 483) si è espressa criticamente sul decreto federale del 31 agosto 1992 sul risanamento scaglionato della Seetalbahn (ferrovia del Seetal). Basandosi sulla sua relazione, un postulato delle Commissioni finanziarie ha chiesto una nuova verifica del progetto. Il 20 settembre 1993, il Consiglio federale respinse il postulato con 86 voti contrari e 85 a favore. In quel dibattito, l'argomento principale per il risanamento parziale era costituito dalla rimozione di 400 passaggi a livello incustoditi.

Nell'anno 1995, la Delegazione delle finanze ha dovuto prendere atto con una certa sorpresa che presso Emmen, due accessi per il trasporto del legno dovevano essere nuovamente assicurati mediante impianti a barriera. Inoltre, nella circonvallazione di Emmen sono sorti problemi geologici nel settore del tracciato della linea aperta. Allora si temeva il rischio di un superamento fino al nove per cento del tetto dei costi.

L'Ufficio federale dei trasporti (UFT) ha incaricato le FFS di cercare nuovi approcci per la soluzione e di redigere un progetto di rinuncia. Mediante una nuova formulazione è stato preso in considerazione un nuovo materiale rotante che dovrebbe aiutare a ridurre la portata dei lavori per le infrastrutture. Inoltre, da parte della Confederazione è stato verificato come potevano essere adattate le norme in vigore.

La Delegazione delle finanze decise quindi di informarsi periodicamente mediante relazioni sul rispetto delle finanze, delle spese e dei termini. In base alle ultime relazioni, la Delegazione delle finanze ha potuto constatare che non vi sono scostamenti degni di nota. Nella tratta 1, tra Emmebrücke e Waldbrücke, è stato possibile concludere tutte le operazioni di costruzione. Per la tratta 2, tra Waldbrücke e Lenzburg, i dossier per il procedimento di concessione sono stati sottoposti all'UFT per l'approvazione.

Il tetto delle spese per il progetto complessivo ammonta a 200 milioni di franchi. La previsione finale delle spese per la tratta 1 presenta costi supplementari per circa 460 000 franchi rispetto al preventivo attualizzato, corrispondenti a un aumento dello 0,6 per cento. Al momento, la previsione dei costi finali per la tratta 2 non presenta scostamenti rispetto alla convenzione per il finanziamento. Il rimanente budget ammonta a circa 12,3 milioni di franchi, in considerazione delle spese finali prevedibili per le tratte 1 e 2. Anche per quanto riguarda il rispetto della prevista tabella di marcia, al momento non sono previsti scostamenti rilevanti dal programma stabilito.

Dopo che negli ultimi anni si sono verificate alcune lacune nella regolarità nella presentazione delle relazioni, la Delegazione delle finanze è intervenuta presso il Dipartimento. Ha preteso – in aggiunta alle regolari relazioni annuali – di essere informata in futuro direttamente dall’UFT, anche nel corso dell’anno, in caso di maggiori scostamenti nelle previsioni dei costi finali o delle scadenze o in caso di circostanze eccezionali come interruzioni inattese delle costruzioni o incidenti. Il Dipartimento si è dichiarato d’accordo con questa procedura.

#### **4.7.4 Relazione finale sull’ampliamento a doppio binario della Ferrovia BLS**

Per aumentare l’efficienza della Svizzera nel trasporto di merci in direzione nord-sud, nel 1976 la Confederazione ha deciso di sviluppare a doppio binario tutta la linea del Lötschberg con una spesa di 620 milioni di franchi. La direzione dei lavori è stata affidata alla BLS SA. In base alla convenzione tra la Confederazione, il Cantone di Berna e la BLS, i lavori erano accompagnati da una commissione. L’ampliamento della tratta è stato realizzato in cinque fasi di costruzione tra il 1976 e il 1991. L’8 maggio 1992 è stato ufficialmente inaugurato il tratto Spiez-Briga. Tra il 1992 e il 1999 è stato realizzato l’ampliamento della stazione di Spiez, come sesta fase di costruzione, con l’obiettivo di rendere Spiez un centro moderno e attraente dell’esercizio sulla linea del Lötschberg. Il 18 agosto 1993, il progetto «Spiez» è stato approvato dall’Ufficio federale dei trasporti (UFT). Con l’inaugurazione della stazione di Spiez, il 25 settembre 1999, sono stati conclusi tutti i lavori di costruzione, ad eccezione delle misure contro l’inquinamento fonico, e sono state messe in funzione le nuove opere realizzate. La Delegazione delle finanze ha seguito intensamente i lavori della sesta tappa di costruzione.

Dopo la conclusione dei lavori principali, l’UFT ha deciso nel corso dell’anno in esame di approvare il consuntivo finale della BLS SA, nella sua funzione di direttrice dei lavori, con un accantonamento di 2,5 milioni di franchi per le misure contro l’inquinamento fonico che devono ancora essere realizzate. In base a controlli di plausibilità, l’Ufficio ha confermato che i dati presentati corrispondono alla realtà.

La Delegazione delle finanze si è dichiarata d’accordo con le azioni dell’UFT, in considerazione della circostanza che potranno trascorrere ancora diversi anni fino alla conclusione di tutti i lavori di minore portata.

Le spese effettive finali – comprensive degli accantonamenti menzionati – ammontano a 780,4 milioni di franchi (situazione dei prezzi a marzo 2001, comprensivi degli interessi sui crediti di costruzione). Il credito complessivo prevedeva 784,0 milioni di franchi (situazione al 1999, senza gli interessi sui crediti di costruzione). L’inflazione intervenuta nel frattempo può essere compensata con le minori spese. La quota della Confederazione ammonta a 689,7 milioni di franchi.

L’Ispettorato alle finanze dell’UFT ha constatato nella sua relazione accompagnatoria al bilancio finale che per quanto riguarda l’inflazione, nel bilancio finale della BLS SA non vengono fatte differenze o suddivisioni tra l’inflazione secondo l’indice, intervenuta tra l’approvazione del credito e la sottoscrizione del contratto d’appalto, e l’inflazione contrattuale, intervenuta tra la sottoscrizione del contratto d’appalto e il bilancio finale. Questa prassi è stata accettata dall’UFT, dato che

l'importo dei costi finali può venir rispettato senza considerare l'inflazione. Le «spese materiali minori» nella relazione finale contengono tra l'altro modifiche nel progetto, risultati dell'assegnazione, rincari contrattuali, nonché risparmi a seguito del passaggio tra l'imposta sulla cifra d'affari (ICA) e l'imposta sul valore aggiunto (IVA) per un importo complessivo di circa 10 milioni franchi, e sono quindi sono ancora piuttosto imprecisi.

L'Ispettorato delle finanze è dell'opinione che sarebbe opportuno un ruolo più attivo dell'UFT nel controllo dei costi, in considerazione delle dimensioni finanziarie. L'UFT vi ha però rinunciato in considerazione della determinazione delle priorità, della situazione delle risorse e delle condizioni quadro piuttosto vaghe contenute nella convenzione.

In riferimento alla redditività, la convenzione tra la Confederazione, il Cantone di Berna e la BLS del 1° luglio 1976 prevedeva che i prestiti della Confederazione dovevano essere ammortizzati entro 40 anni. Si era previsto un rendimento del 7,6 per cento.

La Delegazione delle finanze constata che alle condizioni quadro attuali, è difficile che i ricavi ottenibili siano sufficienti per coprire le spese d'esercizio. Pertanto, in un futuro prevedibile non sarà possibile che maturino interessi sui mezzi impiegati. La Confederazione ha tenuto conto di questa circostanza, effettuando insieme al consolidamento annuale, un ammortamento a carico del conto profitti e perdite. L'UFT fa notare che un'eventuale rinuncia al rimborso dei prestiti federali, per la quale ci vorrebbe una modifica del decreto federale, non avrebbe pertanto ripercussioni sul bilancio pubblico.

#### **4.7.5 Spese per il reinsediamento della lince**

Nel 1967, il Consiglio federale ha deciso di far reinsediare le linci in Svizzera per arricchire il numero di specie animali presenti sul suo territorio. La prima liberazione legale è avvenuta nel 1971 nel Cantone di Obvaldo. Per la realizzazione del «Progetto Lince», nell'anno in esame erano disponibili in totale 475 0 franchi sotto forma di crediti da parte dell'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP), di cui 225 000 franchi per il monitoraggio e 250 000 franchi per le misure preventive come la protezione delle greggi. Inoltre, nel bilancio preventivo dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) sono stati stanziati circa 250 000 franchi annui per le misure per la protezione degli animali da lavoro nei confronti della lince. Per assicurare la sopravvivenza nel lungo termine della popolazione della lince in Svizzera e garantire una migliore distribuzione della specie, nell'anno in esame sono state trasferite nella Svizzera nord-orientale sei linci provenienti dalle Alpi nord-occidentali. Quest'iniziativa in corso denominata «Luno», nell'ambito del «Progetto Lince», causa spese ulteriori per circa 555 000 franchi annui. Per la valutazione delle osservazioni, sorgono ulteriori spese a carico delle istituzioni annesse ai Politecnici federali.

La Delegazione delle finanze ha espresso perplessità nei confronti dell'UFAFP sulle spese relativamente alte che dovranno essere sostenute per un tempo imprevedibile per l'insediamento della lince. Essa ha deciso di estendere le sue richieste di chiari-

menti anche alla protezione del lupo e ha tenuto un'audizione con il capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) sulla proporzionalità dei mezzi impiegati, sulla durata dei diversi progetti, sull'importo dei crediti previsti nel piano finanziario 2003-2005, nonché l'esposizione trasparente nel preventivo e nel bilancio pubblico.

La Delegazione delle finanze ha constatato che oltre al reinsediamento della lince non sussiste alcun programma per il reinsediamento del lupo. Vi sono crediti per circa 1 310 000 franchi in relazione ai lupi provenienti prevalentemente dall'Italia. Per la vigilanza su questi animali sono previsti 560 000 franchi, mentre 750 000 franchi sono stanziati per le misure di prevenzione per proteggere gli animali da lavoro dai lupi.

Il responsabile del DATEC è d'accordo con la Delegazione delle finanze nell'affermare che il reinsediamento della lince non può essere un compito perenne della Confederazione. Ha concordato con la Delegazione delle finanze di limitare su quattro anni gli sforzi e i compiti al riguardo. Fino a quel momento, una valutazione della situazione dovrà portare chiarezza sul fatto se il tentativo ha portato al risultato sperato o se il progetto dovrà essere interrotto. L'UFAFP ha assicurato che il progetto «Luno» sarà seguito al massimo fino alla fine del 2005. Così si ridurranno nettamente le spese considerate nel medio termine. Inoltre, la Delegazione delle finanze ha potuto prendere atto del fatto che i documenti sul preventivo e sul bilancio pubblico dovranno esporre, in modo trasparente e documentabile, le spese per i progetti della lince e del lupo nel corso di questa fase sperimentale provvisoria.

#### **4.7.6 Richiesta di vigilanza sul tracciato della strada nazionale A9**

Nella relazione annuale del 2000, la Delegazione delle finanze ha informato al numero 484 sulle denunce di vigilanza sul percorso della strada nazionale A9 riguardo alla tangenziale di Visp. In data 25 aprile 2001, il Consiglio federale ha respinto questa denuncia. Il ricorrente ha fatto valere davanti alla Delegazione delle finanze che anche in seguito al rigetto della denuncia di vigilanza sussisterebbe comunque una necessità d'intervento urgente dal punto di vista dell'alta vigilanza sulle finanze federali. La Delegazione delle finanze ha trattato questa richiesta come richiesta di vigilanza nel senso di cui all'articolo 45 del regolamento Consiglio nazionale (RS 171.13) o dell'articolo 37 del regolamento del Consiglio degli Stati (RS 171.14). La Delegazione delle finanze ha incaricato il Controllo federale delle finanze (CDF) di esaminare la fattispecie insieme a un perito indipendente.

Nella relazione del perito del CDF si nota che la variante preferita dal ricorrente farebbe ridurre i costi generali di circa l'1,7 per cento. Riguardo al tratto di tunnel, dove si potrebbero risparmiare 16-17,5 milioni di franchi, la relativa percentuale è attorno al 7 per cento. Ulteriori ottimizzazioni di progetto potrebbero fare sì che la variante proposta dal ricorrente farebbe risparmiare alcune decine di milioni rispetto alla variante ufficiale. Il DATEC fa valere che il nuovo tracciato potrebbe causare ritardi di diversi anni, dato che non combacia con il progetto generale. Il DATEC vuole esaminare il rapporto costi/benefici per una modifica del tracciato.

La Delegazione delle finanze non aspira a muovere rimproveri o a elargire complimenti, bensì di giudicare con la massima obiettività possibile, in base a prove e dichiarazioni, la gestione finanziaria della Confederazione.

Nel 2001, la Delegazione delle finanze è stata tuttavia costretta ad assumersi, una dopo l'altra, responsabilità politiche e finanziarie in nessun modo paragonabili a quelle che le erano state assegnate nei precedenti 99 anni della sua storia. In effetti, essa è stata chiamata ad accordare, a nome e per conto del Parlamento, crediti d'importo insolitamente elevato e ciò soprattutto a favore della compagnia aerea disestata Swissair. Se essa è riuscita a far fronte alle proprie responsabilità, è perché le richieste di credito in questione erano motivate e convincenti sul piano della gestione e delle finanze, nonostante i tempi estremamente ristretti disponibili per la loro preparazione.

In altri termini, la Delegazione delle finanze ha potuto contare, nel prendere le proprie decisioni, sull'appoggio di gestori meritevoli di fiducia i cui attori principali erano funzionari federali che hanno negoziato l'aiuto della Confederazione. La Delegazione delle finanze si è resa conto che queste persone avevano lavorato senza sosta per intere settimane con spirito di abnegazione degno di grande ammirazione. Ed è appunto a questi funzionari federali che si sono impegnati, nel nome dello Stato e sotto la direzione di un Consiglio federale deciso a limitare le gravi conseguenze economiche della vicenda Swissair, che vanno in primo luogo i più sentiti ringraziamenti della Delegazione delle finanze.

Ma la gratitudine della Delegazione è diretta anche all'intera Amministrazione federale che, sotto l'autorità collegiale del Consiglio federale, ha saputo creare con il proprio lavoro le condizioni necessarie per un buon funzionamento economico e sociale del nostro Paese. Pur avendo suscitato talvolta delle critiche, essa ha dato prova, nella grande maggioranza dei casi, di una competenza esemplare.

Infine, il Controllo federale delle finanze e la segreteria della delegazione delle finanze hanno svolto il proprio compito come al solito con efficienza, lungimiranza e dedizione. A loro vanno i nostri più sentiti ringraziamenti per il lavoro svolto al servizio dell'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione e, pertanto, delle cittadine e dei cittadini del nostro Paese.

## Abbreviazioni

ADA	Aggruppamento dell'armamento
AELS	Associazione europea di libero scambio
AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFF	Amministrazione federale delle finanze
BNS	Banca nazionale svizzera
BP	Beneficiari di prestazioni
BSE	Encefalopatia spongiforme bovina
CdF	Commissione delle finanze
CdF-N	Commissione delle finanze del Consiglio nazionale
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissione della gestione
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CET	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati
CFB	Commissione federale delle banche
CFCG	Commissione federale delle case da gioco
CGI	Conferenza dei gestori informatici
CIC	Conferenza informatica della Confederazione (Consiglio informatico)
CIP	Commissione delle istituzioni politiche
CIP-N	Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale
CISIN	Concezione degli impianti sportivi di importanza nazionale
COCO	Commissione di coordinamento
ComCom	Commissione federale delle comunicazioni
CP	Cassa pensioni
CPC	Cassa pensioni della Confederazione
CPI	Commissione parlamentare d'inchiesta
CSI	Centro del servizio informatico
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
FFS	Ferrovie federali svizzere
FMI	Fondo monetario internazionale
FP	Fornitori di prestazioni
GEMAP	Gestione mediante mandato di prestazioni e credito globale
ICA	Imposta sulla cifra d'affari
IVA	Imposta sul valore aggiunto
LAMal	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie
LFC	Legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione
LIM	Legge federale del 21 marzo 1997 sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane

LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna
LNA	Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale
LPP	Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità
Lsu	Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi)
LTC	Legge del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni
NOVE-IT	NOVE Informatica e Telecomunicazioni
NPF	Nuova perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni
OCPC 1	Ordinanza del 25 aprile 2001 concernente l'assicurazione nel piano di base della Cassa pensioni della Confederazione
OCPC 2	Ordinanza del 25 aprile 2001 concernente l'assicurazione nel piano complementare della Cassa pensioni della Confederazione
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
OFC	Ordinanza dell'11 giugno 1990 sulle finanze della Confederazione
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
OSP AG	Organisation für spezialisierte Personaldienstleistungen AG; Organizzazione per prestazioni specializzate per il personale
OST	Ordinanza del 31 ottobre 2001 sui servizi di telecomunicazione
OTA	Ordinanza del 25 settembre 1989 sulle tasse dell'Ufficio federale dell'aviazione civile
OTST	Ordinanza del 6 ottobre 1997 sulle tasse nel settore delle telecomunicazioni
PCM	Programm Cycle Management
PEMU	Planung, Evaluation, Monitoring und Umsetzung; Programmazione, valutazione, monitoraggio, esecuzione
PF	Politecnici federali
PH	Pro Helvetia
PRS	Presenza Svizzera
PSIA	Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica
RS	Raccolta sistematica
Seco	Segretariato di Stato dell'economia
SLA	Service Level Agreement
SSR	Società svizzera di radiodiffusione
UFAB	Ufficio federale delle abitazioni
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
UFAFP	Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFC	Ufficio federale della cultura
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFKOM	Ufficio federale delle comunicazioni
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFPER	Ufficio federale del personale

UFR	Ufficio federale dei rifugiati
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UFSPÖ	Ufficio federale dello sport
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UFV	Ufficio federale di veterinaria
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
USEC	Ufficio svizzero per l'espansione commerciale

## Indice

<b>1 Mandato e organizzazione</b>	<b>4048</b>
1.1 Compiti e competenze	4048
1.2 Composizione della Delegazione delle finanze durante l'esercizio	4048
1.3 Sedute e compendio delle pratiche trattate	4049
<b>2 Questioni fondamentali e temi interdisciplinari</b>	<b>4050</b>
2.1 Competenze budgetarie della Delegazione delle finanze	4050
2.2 Coordinamento delle commissioni di controllo	4057
2.3 Rapporto sulle pendenze del Controllo federale delle finanze	4058
2.4 NOVE-IT, ispezioni di quattro Centri del servizio informatico (CSI)	4059
<b>3 Pratiche in materia di personale e crediti</b>	<b>4063</b>
3.1 Personale	4063
3.1.1 Remunerazioni	4063
3.1.2 Revisione dell'accordo sulle misure concernenti il personale che richiedono l'approvazione della Delegazione delle finanze	4064
3.1.3 Salari dei dirigenti delle imprese della Confederazione	4065
3.1.4 Contributi al riscatto per la cassa pensioni per i quadri	4067
3.2 Panoramica dei crediti urgenti accordati	4068
3.2.1 Crediti urgenti per la prosecuzione delle attività dell'aviazione civile	4068
3.2.2 Rifiuto della procedura d'urgenza per crediti di pagamento	4076
<b>4 Principali attività di vigilanza nei Dipartimenti</b>	<b>4079</b>
4.1 Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)	4079
4.1.1 Ispezione presso la DSC	4079
4.1.2 «Presenza Svizzera»	4080
4.1.3 Mandati di organizzazioni internazionali a cittadine e cittadini svizzeri	4081
4.2 Dipartimento federale dell'interno	4082
4.2.1 Ispezione presso l'Ufficio federale della cultura e Pro Helvetia	4082
4.2.2 Trasparenza dei costi dei fornitori di servizi secondo la legge sull'assicurazione malattie	4085
4.2.3 Vigilanza e alta vigilanza nella previdenza professionale	4086
4.2.4 Immobili dei Politecnici federali	4088
4.3 Dipartimento federale di giustizia e polizia	4089
4.3.1 Ispezione presso la Commissione federale delle case da gioco	4089
4.3.2 Prestazioni di garanzia dei richiedenti d'asilo	4090
4.4 Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport	4091
4.4.1 Ispezione presso l'Aggruppamento dell'armamento	4091
4.4.2 Ispezione nel settore delle sovvenzioni dell'Ufficio federale dello sport	4092

4.4.3 Liquidazione degli immobili	4094
4.4.4 Servizi dell'esercito e della protezione civile	4095
4.5 Dipartimento federale delle finanze	4097
4.5.1 Ispezione presso l'Amministrazione federale delle finanze; divisione moneta, economia e mercati finanziari	4097
4.5.2 Investimenti della Cassa pensioni della Confederazione	4098
4.5.3 Certificazione di disavanzi di copertura attivati nel patrimonio amministrativo	4099
4.6 Dipartimento federale dell'economia	4100
4.6.1 Ispezione presso il Segretariato di Stato dell'economia (Seco), Divisione aiuti agli investimenti nelle zone montane	4100
4.6.2 Expo.02	4102
4.6.3 Conseguenze finanziarie della BSE	4105
4.6.4 Controllo di redditività sulla SAPOMP SA	4106
4.7 Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni	4108
4.7.1 Visita di controllo presso l'Ufficio federale dell'aviazione civile	4108
4.7.2 Entrate dalle licenze per l'UMTS	4109
4.7.3 Stato del risanamento della Seetalbahn	4112
4.7.4 Relazione finale sull'ampliamento a doppio binario della Ferrovia BLS	4113
4.7.5 Spese per il reinsediamento della lince	4114
4.7.6 Richiesta di vigilanza sul tracciato della strada nazionale A9	4115
<b>5 Conclusioni</b>	<b>4116</b>
<b>Abbreviazioni</b>	<b>4117</b>